

Valtioneuvoston julkaisusarja 1 | 2018

HALLITUKSEN VUOSIKERTOMUS 2017



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Hallituksen vuosikertomus 2017

ISBN Nid. 978-952-287-559-4
ISSN Nid. 2489-6993

ISBN PDF 978-952-287-558-7
ISSN PDF 2489-8015

Grano Oy 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		26.4.2018
Tekijät	Valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö		
Julkaisun nimi	Hallituksen vuosikertomus 2017		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston julkaisusarja 1/2018		
Diaari/hankenumero	VNK/1681/05/2016	Teema	
ISBN painettu	978-952-287-559-4	ISSN painettu	2489-6993
ISBN PDF	978-952-287-558-7	ISSN PDF	2489-8015
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-558-7		
Sivumäärä	131	Kieli	suomi
Asiasanat	vuosikertomus, tilinpäätös		
<div>Tiivistelmä</div> <p>Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.</p> <p>Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:ssä. Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Säädösten kertomuksen sisältöä määrittävät erityisesti myös valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) vaatimukset. Hallituksen vuosikertomusta koskeva asetustasoinen sääntely on uudistettu helmikuussa 2016 voimaan tulleella valtion talousarviosta annetun asetuksen muutoksella (118/2016).</p> <p>Hallituksen vuosikertomus vuodelta 2017 muodostuu viidestä osasta, itse vuosikertomuksesta sekä neljästä liitteestä:</p> <p>Liite 1 Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset</p> <p>Liite 2 Tilinpäätöslaskelmat</p> <p>Liite 3 Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta</p> <p>Liite 4 Valtion yhtiöomistus</p>			
Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli		26.4.2018
Författare	Statsrådets kansli, finansministeriet		
Publikationens titel	Regeringens årsberättelse 2017 Hallituksen vuosikertomus 2017		
Publikationsseriens namn och nummer	Statrådets publikationsserie 1/2018		
Diarie- /projektnummer	VNK/1681/05/2016	Tema	
ISBN tryckt	978-952-287-559-4	ISSN tryckt	2489-6993
ISBN PDF	978-952-287-558-7	ISSN PDF	2489-8015
URN-adress	http://urn.fi/URN::978-952-287-558-7		
Sidantal	131	Språk	finska
Nyckelord	årsberättelse, bokslut		
<p>Referat</p> <p>Statsrådet lämnar regeringens årsberättelse till riksdagen som den berättelse om regeringens verksamhet, skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt om regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut som det föreskrivs om i 46 § i grundlagen.</p> <p>Närmare bestämmelser om regeringens årsberättelse finns i 9 a § i lagen om statsrådet (175/2003) och i 17 och 18 § i lagen om statsbudgeten (423/1988). Enligt 18 § i lagen om statsbudgeten ska de redogörelser för statsfinanserna och skötseln av statsfinanserna samt resultatet av statens verksamhet som tas in i regeringens årsberättelse ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten följts och om statens intäkter och kostnader, statens ekonomiska ställning och resultat (rättvisande bild). På författningsnivå bestäms berättelsens innehåll dessutom särskilt av kraven i förordningen om statsbudgeten (1243/1992). Förordningsbestämmelserna om regeringens årsberättelse har förnyats genom en ändring av förordningen om statsbudgeten (118/2016), som trädde i kraft i februari 2016.</p> <p>Regeringens årsberättelse för 2017 består av fem delar, själva årsberättelsen och fyra bilagor:</p> <p>Bilaga 1 Ministeriernas resultatöversikter</p> <p>Bilaga 2 Bokslutskalkyler</p> <p>Bilaga 3 Åtgärder med anledning av riksdagens uttalanden och ställningstaganden</p> <p>Bilaga 4 Statens bolagsinnehav</p>			
Förläggare	Statsrådets kansli		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

SISÄLLYS

Esipuhe	7
1 Hallituskokoonpano	9
1.1 Hallituksen toiminta	9
1.2 Pääministeri Sipilän hallitus	10
1.3 Ministereiden työnjako 31.12.2017	11
1.4 Suomen itsenäisyyden satavuotisjuhla	13
2 Hallitusohjelman toimeenpano	15
2.1 Kestävä kasvu ja julkinen talous	15
2.2 Työllisyys ja kilpailukyky	17
2.3 Osaaminen ja koulutus	23
2.4 Hyvinvointi ja terveys	27
2.5 Biotalous ja puhtaat ratkaisut	32
2.6 Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen	36
2.7 Maakunta- ja sote-uudistus	41
2.8 Valtioneuvoston EU-vaikuttaminen	44
2.9 Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka	48
2.10 Sisä- ja oikeusasiat	54
2.11 Kestävä kehitys	61
3 Julkinen talous	64
3.1 Julkisen talouden tila	64
3.1.1 Taloudelliset lähtökohdat	64
3.1.2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat EU- ja kansalliset säännökset	65
3.1.3 Julkisen talouden tila vuonna 2017	66
3.2 Valtiontalous	68
3.2.1 Valtiontalouden kokonaislaskelmat	68
3.2.2 Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös	74
3.2.3 Valtion henkilöstö	82
3.2.4 Verotulot, verotuet ja verovaje	84
3.2.5 EU:n ja Suomen väliset rahavirrat	95
3.2.6 Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot	97
3.2.7 Valtionvelka	100
3.2.8 Valtiontalouden vastuut ja riskit	102

3.3	Valtion yhtiöomistus	121
3.3.1	Omistajaohjaus.....	121
3.3.2	Yhteiskunnallinen vaikuttavuus	123
3.4	Kuntatalous	124
3.4.1	Kuntatalouden ohjaus.....	124
3.4.2	Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino.....	126
3.4.3	Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet	127
3.5	Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot	128
4	Valtiovarain controller -toiminnon lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.....	129

Esipuhe

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.

Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:issä. Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 8 a luvussa on säännökset vuosikertomuksen sisällöstä.

Vuosikertomus koostuu varsinaisesta kertomuksesta ja siihen kiinteästi liittyvistä neljästä liitteestä, jotka ovat ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset (Liite 1), tilinpäätöslaskelmat (Liite 2), toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta (Liite 3) ja valtion yhtiöomistus (Liite 4).

Vuosikertomuksen kertomusosassa on kuvattu pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman jäsenyyksen mukaisesti hallituksen keskeiset politiikkakokonaisuudet. Kertomusosa sisältää myös katsaukset julkiseen talouteen, valtion- ja kuntatalouteen sekä lyhyen yhteenvedon valtion yhtiöomistuksesta. Edellisen vuosikertomuksen tapaan kertomus sisältää kehitystä havainnollistavia kuvia ja linkityksiä verkkosivuille. Valtiontalouden vastuita ja riskejä koskevaa osuutta on laajennettu.

Kertomus sisältää ministeriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset (Liite 1). Kuvauksessa on katsaukset toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin sekä arviot toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä. Toimintaympäristön muutostekijöiden kuvausta on yhtenäistetty hyödyntämällä ministeriöiden yhteistyönä laadittuja yleisiä muutostekijöitä. Tuloksellisuuskuvaukset sisältävät ministeriöiden arviot vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta ja tuloksellisuuden kehityksestä kertomusvuonna. Uutena osana tuloksellisuuden kuvaukseen on lisätty tiedot kestävä kehityksen Agenda 2030:n toimeenpanosta. Lisäksi niillä ministeriöillä, joiden hallinnonalalla on liikelaitoksia tai talousarvion ulkopuolella olevia valtion rahastoja, on selvitykset näistä. Oikeusministeriön osuus sisältää myös saamelaiskäräjien kertomuksen vuodelta 2017.

Kertomuksen tilinpäätösosassa (Liite 2) keskeinen kokonaisuus on valtion tilinpäätös liitetietoineen. Lisäksi tilinpäätösosassa on esitetty valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöslaskelmat. Liitteessä ovat myös valtion talousarviotalouden sekä valtion liikelaitosten ja rahastojen kokonaislaskelmat.

Liitteessä 3 selostetaan toimenpiteet, joihin hallitus on ryhtynyt kertomusvuoden aikana vireillä olevien eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Lausumat ja kannanotot vastauksineen on esitetty eduskunnan valiokuntien mukaan jaoteltuina.

Katsauksena valtion yhtiöomistuksen kehitykseen ja omistajapolitiikkaan kertomukseen on uudeksi liitteeksi 4 sisällytetty aiempaa laajempi kuvaus aiheesta, ja se täydentää kertomusosan luvussa 3 esitettyä. Liite sisältää selvityksen valtion omistajaohjauksesta, ml. yritysvastuu, palkitseminen ja hallitusvalinnat, valtio-omistuksen taloudellisesta kehityksestä sekä kuvaukset yksittäisistä yhtiöistä. Liitteen sisältö vastaa lähtökohtaisesti aiempaa valtioneuvoston kanslian vuosittain julkaisemaa valtion omistajaohjauksen vuosikertomusta, jota ei enää julkaista.

Hallituksen vuosikertomuksen laatimisaikataulu valtioneuvostossa on asetettu siten, että eduskunta voisi käsitellä kertomuksen kevätistuntokaudella.

Eduskunta on vuonna 2015 antamassaan kannanotossa edellyttänyt, että hallitus edelleen kehittää vuosikertomusta. Valtioneuvosto on sitoutunut jatkamaan työtä vuosikertomuksen kehittämiseksi.

Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 2018

Pääministeri Juha Sipilä

Alivaltiosihteeri Timo Lankinen

1 Hallituskokoonpano

1.1 Hallituksen toiminta

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelma annettiin tiedonantona (VNT 1/2015) eduskunnalle toukokuussa 2015. Hallituksen tavoitteena on nostaa Suomen talous kestäväan kasvun ja kohenevan työllisyyden uralle sekä turvata julkisten palvelujen ja sosiaaliturvan rahoitus.

Strategisen hallitusohjelmansa avulla hallitus vie eteenpäin välttämättömiä uudistuksia viidellä painopistealueella, joita ovat työllisyys- ja kilpailukyky, osaaminen ja koulutus, hyvinvointi- ja terveys, biotalous ja puhtaat ratkaisut sekä digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen. Hallituksen strategiset tavoitteet konkretisoituvat 26 kärkihankkeessa. Lisäksi hallitusohjelman tavoitteena on toteuttaa eläkeuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, karsia kuntien tehtäviä ja velvoitteita sekä uudistaa alue- ja keskushallintoa. Hallituksen toimintasuunnitelma hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi julkistettiin syyskuussa 2015.

Toimintasuunnitelma päivitettiin osana hallituskauden puolivälitarkastelua, joka pidettiin kevään 2017 kehysriihen yhteydessä. Tarkastelua edeltäneissä strategiaistunnoissa hallitus arvioi tavoitteidensa toteutumista ja mitä loppukaudella tulisi vielä tehdä. Hallitus julkisti puolivälitarkastelussa 31 uutta avausta, jotka ryhmiteltiin seuraavasti: 1) osaaminen, kasvu ja työllisyys, 2) välittäminen, 3) uudistuminen ja 4) turvallisuus. Uudet avaukset, joista useita toteutetaan osana hallituksen kärkihankkeita, löytyvät [valtioneuvoston verkkosivuilta](#).

Hallitusten kokousten määrä on pysynyt viime vuosina verrattain saman suuruisena. Pääministeri Sipilän hallitus aloitti v. 2015 käytännön pitää erityisiä strategiaistuntoja. Samalla hallituksen neuvottelujen määrä väheni ja iltakoulut jäivät pois.

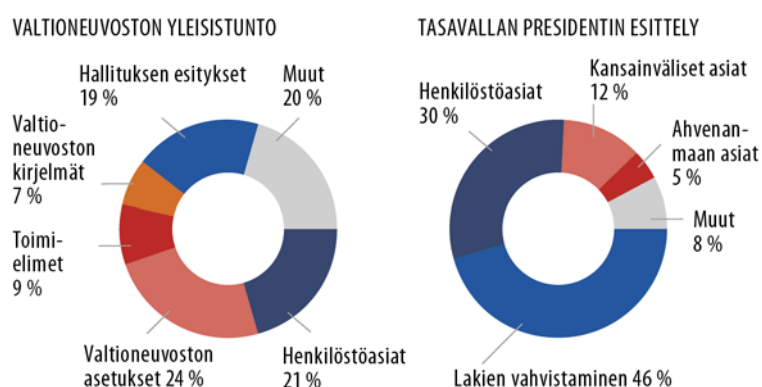
Taulukko 1. Hallituksen kokoukset vuosina 2014–2017

	2014	2015	2016	2017
Raha-asiainvaliokunta	50	49	53	51
Valtioneuvoston yleisistunto	60	58	60	59
päätökset	1 263	1 100	1 149	1 425
Tasavallan presidentin esittely	31	23	26	25
päätökset	450	461	487	416
Hallituksen neuvottelu tai iltakoulu	25	24	14	18
Hallituksen strategiaistunto	-	10	18	13

Hallitus on asettanut valtioneuvostolain (175/2003) mukaisten ministerivaliokuntien lisäksi ministerityöryhmät hallitusohjelman viidelle strategiselle tavoitteelle ja reformi-kokonaisuudelle. Myös sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon asioille sekä maa-hanmuutolle on nimetty ministerityöryhmät. Venäjä-asioita varten on asetettu minis-terityöryhmä, joka toimii tiedonjako- ja koordinaatioelimenä koko hallitukselle, ja jonka kokouksiin myös tasavallan presidentti voi osallistua.

Valtioneuvoston yleisistunnossa päätettyjen asioiden määrä on pysynyt viime vuosina verrattain samana. Kuviossa 1 on esitetty yleisimmät asiatyypit kertomusvuonna järjes-tetyissä valtioneuvoston yleisistunnoissa ja tasavallan presidentin esittelyissä.

Kuvio 1. Valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä ratkaistujen asioiden jakautumi-nen asiatyypeittäin v. 2017, %



1.2 Pääministeri Sipilän hallitus

Kertomusvuonna hallituksen kokoonpano oli seuraava:

- pääministerinä Juha Sipilä
- ulkoasiainministerinä Timo Soini
- ulkomaankauppa- ja kehitysministerinä Kai Mykkänen
- oikeus- ja työministerinä, 5.5.2017 alkaen työministerinä Jari Lindström
- oikeusministerinä 5.5.2017 alkaen Antti Häkkänen
- sisäministerinä Paula Risikko
- puolustusministerinä Jussi Niinistö
- pääministerin sijaisena ja valtiovarainministerinä Petteri Orpo
- liikenne- ja viestintäministerinä Anne Berner
- kunta- ja uudistusministerinä Anu Vehviläinen
- opetus- ja kulttuuriministerinä, 5.5.2017 alkaen opetusministerinä Sanni Grahn-Laasonen
- Eurooppa-, kulttuuri- ja urheiluministerinä 5.5.2017 alkaen Sampo Terho
- maatalous- ja ympäristöministerinä, 5.5.2017 alkaen asunto-, energia- ja ympäris-töministerinä Kimmo Tiilikainen
- maa- ja metsätalousministerinä 5.5.2017 alkaen Jari Leppä

- elinkeinoministerinä Mika Lintilä
- sosiaali- ja terveysministerinä Pirkko Mattila
- perhe- ja peruspalveluministerinä sosiaali- ja terveysministeriössä Juha Rehula, 10.7.2017 alkaen Annika Saarikko.

Kertomusvuoden toukokuussa hallitukseen nimitettiin kolme uutta ministeriä ja ministeriöiden työnjakoon tehtiin eräitä muutoksia.

Hallituksen parlamentaarisessa pohjassa tapahtui kesäkuussa 2017 muutos. Perussuomalaisien eduskuntaryhmästä erosi 20 kansanedustajaa, jotka muodostivat oman eduskuntaryhmän. Kaikki Perussuomalaisien eduskuntaryhmään ennen muutosta kuuluneet viisi valtioneuvoston jäsentä siirtyivät tähän uuteen eduskuntaryhmään. Hallitus antoi asiasta eduskunnalle tiedonannon (VNT 1/2017 vp), jonka johdosta eduskunnassa käydyn keskustelun jälkeen eduskunta päätti, että valtioneuvosto nauttii eduskunnan luottamusta. Hallitus jatkoi työtään hallitusohjelmansa mukaisesti eikä hallituksen parlamentaarisessa pohjassa tapahtuneella muutoksella ollut vaikutusta valtioneuvoston jäsenistöön tai kokoonpanoon.

1.3 Ministereiden työnjako 31.12.2017

Pääministeri huolehtii perustuslain nojalla valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministerillä on erityinen vastuu kokonaiskoordinaatiosta ministeriöiden toimialoilla digitalisaatioon, normien purkuun ja kokeilutoimintaan liittyen.

Ministeriöitä, joissa toimi vain yksi ministeri, oli kertomusvuoden päättyessä viisi: sisäministeriö, puolustusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä ympäristöministeriö. Ministereiden työnjako muissa ministeriöissä oli seuraava:

Valtioneuvoston kanslia

Kunta- ja uudistusministeri Vehviläinen vastaa selvitys- ja tutkimustoiminnasta sekä valtion sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamisesta päätöksenteon tueksi.

Elinkeinoministeri Lintilä käsittelee valtion omistajaohjausasiat.

Eurooppa-, kulttuuri- ja urheiluministeri Terho käsittelee ne valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvat asiat, jotka eivät kuulu pääministerille.

Pääministeri Sipilä käsittelee valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvista asioista Eurooppa-neuvostoon kuuluvat asiat, Euroopan unionin perussopi-

musten muuttamista koskevat asiat sekä Euroopan unioniin liittyvät nimitysasiat. Hänelle kuuluvat myös muut valtioneuvoston kanslialle kuuluvat asiat kunta- ja uudistusministerille kuuluvia asioita lukuun ottamatta.

Ulkoasiainministeriö

Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Mykkänen käsittelee kauppapolitiikkaa koskevat asiat ja kehitysyhteistyötä koskevat asiat.

Liikenne- ja viestintäministeri Berner käsittelee pohjoismaisen yhteistyön asiat.

Ulkoasiainministeri Soini käsittelee muut ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvat asiat arktiset asiat mukaan lukien.

Oikeusministeriö

Liikenne- ja viestintäministeri Berner käsittelee Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoa koskevat asiat.

Oikeusministeri Häkkänen käsittelee muut oikeusministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Valtiovarainministeriö

Kunta- ja uudistusministeri Vehviläinen käsittelee kunta- ja aluehallinnon asiat, henkilöstö- ja hallintopolitiikan asiat, julkisen hallinnon ICT -toiminnot sekä valtiovarain controller -toiminnolle kuuluvat asiat sekä tilastointia koskevat asiat.

Valtiovarainministeri Orpo käsittelee muut valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Eurooppa-, kulttuuri- ja urheiluministeri Terho käsittelee kulttuuri- ja taidepolitiikan- sekä nuoriso- ja liikuntapolitiikan osastolle kuuluvat asiat lukuun ottamatta kirkollisasioita.

Opetusministeri Grahn-Laasonen käsittelee muut opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat asiat mukaan lukien kirkollisasiat.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Työministeri Lindström käsittelee työllisyys ja toimivat markkinat osastolle kuuluvat asiat sekä julkisia työvoima- ja yrityspalveluita, työnvälitystä ja kotouttamista koskevat asiat.

Asunto-, energia- ja ympäristöministeri Tiilikainen käsittelee energia-osastolle kuuluvat asiat.

Elinkeinoministeri Lintilä käsittelee muut työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Perhe- ja peruspalveluministeri Saarikko käsittelee sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausosastolle ja hyvinvointi- ja palveluosastolle kuuluvat asiat, lukuun ottamatta lääkehuoltoa, valmiusasioiden koordinoitua sekä rahapeli-toiminnasta saatujen tuottojen jakamista koskevia asioita. Lisäksi hän käsittelee tasa-arvoasiat sekä työterveyshuoltoa, lomitusta, asumistukea, sotilasavustuksia, lapsilisä, kotihoidon tukea, sotilasvammakorvauksia, sotainvalidien palveluja, veteraanien kuntoutusta ja rintamaveteraaniain neuvottelukuntaa koskevat asiat.

Sosiaali- ja terveysministeri Mattila käsittelee muut sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

1.4 Suomen itsenäisyyden satavuotisjuhla

Suomen itsenäisyyden satavuotisjuhlavuodesta muodostui kaikkien aikojen suurin ja monimuotoisin valtiollinen juhlavuosi Suomessa. Suomi 100 -juhlavuoden teemana oli *Yhdessä*. Juhlavuoden ohjelmaan kuului n. 4 900 hanketta Suomessa ja ulkomailla. Yksittäisiä tapahtumia oli kymmeniä tuhansia.

Juhlavuoden arvioidaan onnistuneen erinomaisesti. Tilastokeskuksen alkuvuodesta 2018 toteuttaman seurantatutkimuksen¹ mukaan 93 % suomalaisista oli tyytyväisiä juhlavuoteen kokonaisuutena. Neljä viidestä suomalaisesta (80 %) katsoi juhlavuoden vahvistaneen yhteenkuuluvuuden tunnetta yhteiskunnassa, joka oli myös vuoden taivoite. Tutkimuksen mukaan erityisen tyytyväisiä ja aktiivisia toimijoita olivat nuoret suomalaiset (15–24-vuotiaat).

¹ Suomi 100 -seurantatutkimus tehdään osana Tilastokeskuksen kuluttajabarometria. Seurannan viimeinen jaksio on toteutettu maaliskuussa 2018.

Ohjelma oli kaikille avoin eli kuka tahansa pystyi ehdottamaan omaa sisältöään Suomi 100 -ohjelmaan. Sen toteuttamiseen arvioidaan osallistuneen Suomessa n. 600 000 ihmistä. Aktiivisuus oli suurta koko maan alueella.

Suomen satavuotista itsenäisyyttä juhlittiin laajasti myös ulkomailla. Ohjelmaa oli kaikilla mantereilla ja yli sadassa maassa. Lisäksi Suomi vastaanotti ennätysmäärän onnitteluvierailuja. Juhlavuoden tavoitteena oli vahvistaa Suomen kansainvälistä profilia ja seurantatutkimuksen mukaan 94 % suomalaisista arvioi tämän toteutuneen.

Juhlavuoden viestintää toteutettiin eri toimenpitein Suomessa ja ulkomailla. Media huomioi juhluvuden poikkeuksellisen laajasti. Omista kanavista erityisen suosittuja olivat verkkosivut ja sosiaalinen media. Esimerkiksi Suomi 100 oli suosituin yhteiskunnallinen verkkohaku Suomessa v. 2017 ja *#Suomi100* yksi käytetyimmistä avainsanoista. Käytännössä kaikki suomalaiset olivat tietoisia juhluvuodesta.

Vuosi huipentui joulukuussa itsenäisyyspäiväviikkoon. Perinteistä itsenäisyyden juhlintaa täydennettiin uusilla elementeillä ja myös itsenäisyyspäivän aatosta muodostui kansallinen juhlapäivä. Tilastokeskuksen tutkimuksen mukaan laaja enemmistö suomalaisista katsoi itsenäisyyden juhlinnan muuttuneen juhluvuonna aiempaa iloisemmaksi.



Pääministeri Sipilä isännöi lasten itsenäisyysjuhlaa Säätytalolla 5.12.2017

Juhlavuodesta vastasi valtioneuvoston kanslian Suomi 100 -sihteeristö. Sen tukena toimi valtionhallinnon, maakuntien ja kuntien verkosto eri puolilla Suomea. Ulkomailla ulkoministeriön edustustoverkosto toimi aktiivisesti. Kaikki suomalaisen yhteiskunnan keskeiset toimijat olivat mukana yhteistyössä.

Valtion Suomi 100 -hankkeelle osoittama budjetti oli 19 milj. euroa jakautuen vuosille 2013–2018. Yhteiskunnan eri toimijoiden vaikutuksesta juhluvuden taloudellinen kokonaisvolyyymi oli kuitenkin moninkertainen.

2 Hallitusohjelman toimeenpano

Hallituskauden tavoitteet, kärkihankkeet ja niiden seurantatiedot sekä keväällä 2017 päivitetty hallituksen toimintasuunnitelma ovat nähtävissä [valtioneuvoston verkkosivuilla](#). Hallituskauden puolivälissä keväällä 2017 hallitus tarkasteli tavoitteidensa ja toimintansa suhdetta huomioiden toimintaympäristön muutokset. Tarkastelussa arvioitiin, että hallituksen strategia ja talouspolitiikan linja ovat kokonaisuutena oikeassa suunnassa, mutta hallituskauden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää lisätoimia ja -panostuksia neljässä kokonaisuudessa: osaaminen, kasvu ja työllisyys, välittäminen, uudistuminen sekä turvallisuus. [Kokonaisuuksiin](#) sisältyy sekä kokonaan uusia toimenpiteitä että nykyisten toimenpiteiden tarkennuksia. Toimenpiteiden etenemisen raportointi sisältyy jäljempänä lukuihin 2.2–2.6, 2.9 ja 2.10.

2.1 Kestävä kasvu ja julkinen talous

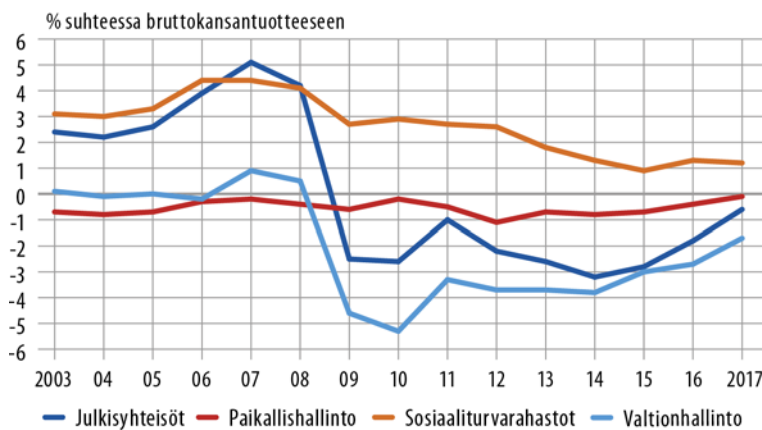
Hallitus on asettanut hallitusohjelmassaan tavoitteeksi, että julkisen talouden velkaantumisen suhteessa bruttokansantuotteeseen taittuu vaalikauden loppuun mennessä ja velaksi eläminen loppuu v. 2021.

Velkatavoitteen rinnalle ja konkretisoimiseksi hallitus on asettanut julkisen talouden suunnitelmassa syksyllä 2015 seuraavat julkisen talouden rahoitusasematavoitteet:

- valtiontalouden alijäämä korkeintaan ½ % suhteessa bruttokansantuotteeseen
- kuntatalouden alijäämä korkeintaan ½ % suhteessa bruttokansantuotteeseen
- työeläkerahastojen ylijäämä n. 1 % suhteessa bruttokansantuotteeseen
- muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema n. 0 % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Vuoden 2017 aikana lähennyttiin monia tavoitteita, ja osa tavoitteista täyttyi jo viime vuoden aikana. Nykytiedon valossa näyttää siltä, että useat tavoitteista ovat täyttymässä hallituskauden loppuun mennessä, mutta valtiontalous on jäämässä tavoitteesta. Lisäksi julkisen talouden velkaantuminen jatkuu ensi vuosikymmenellä.

Kuvio 2. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämät



Finanssipoliittiset tavoitteet ovat välietappeja matkalla kohti julkisen talouden kestäväää rahoitusta. Keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi ovat välittömät säästöt, julkisen hallinnon ja palvelutuotannon tehostaminen sekä toimet talouden kasvun edellytysten vahvistamiseksi. Finanssipoliittisten tavoitteiden lisäksi hallitus on asettanut tavoitteeksi, että työllisyysaste nousee 72 prosenttiin ja työllisten määrä kasvaa 110 000 hengellä hallituskaudella. Työllisyyden lisäämiseen ja työttömyyden vähentämiseen tähtäävät toimet edistävät kasvua ja vahvistavat julkista taloutta. Työllisyyskehitys on kohentunut huomattavasti vuodesta 2017 lähtien, ja kehityksen arvioidaan jatkuvan vahvana lähivuodet lähentyen asetettua tavoitetta.

Työmarkkinajärjestöjen sopima kilpailukyky sopimus tukee vientiä. Teollisuuden rakennemuutos, pitkittyessään rakenteelliseksi muodostunut työttömyys ja väestön ikärakenteen muutos ovat kuitenkin heikentäneet talouden kasvun edellytyksiä. On varauduttava siihen, että Suomen talouskasvu on vaimeaa ensi vuosikymmenellä.

Talouden suhdannemuutos ja hallituksen toimet julkisen talouden vakauttamiseksi kohentavat julkisen talouden rahoitusasemaa. Vuonna 2017 voimaan tulleita merkittävimpiä valtion menoja vähentäviä toimia olivat mm. säästöt erilaisiin etuuksiin ja avustuksiin. Viimeaikainen suhdannetilanteen normalisoituminen ei kuitenkaan riitä parantamaan julkisen talouden tilaa riittävästi pidemmällä aikavälillä, sillä väestön ikääntyminen jatkuu ensi vuosikymmenellä ja rakenteellinen työttömyys on korkea. Julkisen talouden tulisi olla selkeästi ylijäämäinen ensi vuosikymmenen alussa, jotta se olisi kestävällä pohjalla kohtaamaan väestön ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet myös tulevaisuudessa.

Hallitusohjelman mukaisilla toimilla tavoitellaan yht. 10 mrd. euron kokonaisuutta, joista 4 mrd. euroa pyritään toteuttamaan säästöinä hallituksen budjetti- ja kehyspäättöisin. Loput 6 mrd. euroa ovat julkista taloutta vahvistavien ja työllisyyttä lisäävien rakenneuudistusten varassa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella ja muilla julkisen hallinnon uudistamistoimilla tavoitellaan pidemmällä aikavälillä julkisen talouden vahvistamista 4 mrd. eurolla. Maltilliset palkkaratkaisut, kilpailukyky sopimus ja siihen kytkeytyvä verotuksen keveneminen tukevat työllisyyttä ja talouden kasvua. Valtio on tukenut kasvua myös investoinnein ja takauksin.

2.2 Työllisyys ja kilpailukyky

Työllisyyden ja kilpailukyvyn painopisteen uudistuksilla luodaan edellytyksiä yritysten uudistumiselle, kasvuille ja kansainvälistymiselle sekä investointien lisääntymiselle. Kasvua ja kilpailukykyä vahvistetaan yrittäjyyspaketilla. Työttömyysturvauudistamisella kannustetaan työn nopeaan vastaanottamiseen. Työvoimahallinto uudistetaan työllistymistä tukevaksi.

Alla olevassa kuviossa on esitetty **painopisteen kärkihankkeiden** keskeisten etappien saavuttaminen v. 2017.

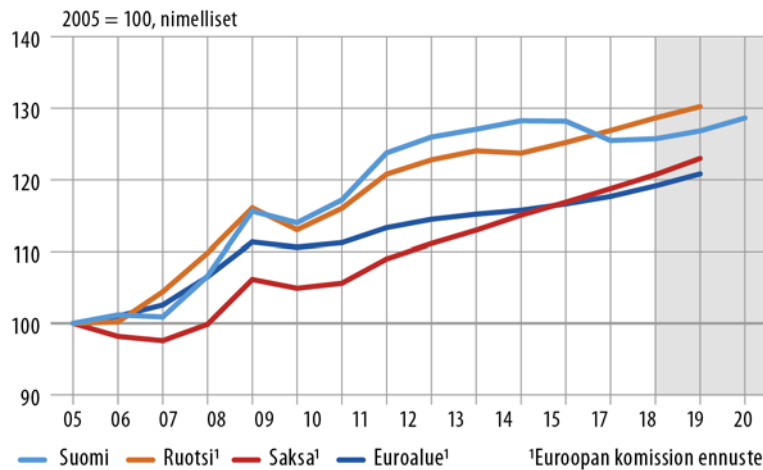
Kuvio 3. Työllisyys ja kilpailu -painopisteen keskeisimmät etapit 2017



Kustannuskilpailukyky

Valtiovarainministeriön huhtikuun 2018 **ennusteen** mukaan kustannuskilpailukyky on yksikkötyökustannuksilla mitattuna parantunut v. 2017. Yksikkötyökustannukset nousevat, mutta kilpailijoita maltillisemmin, ja suomalaisen tuotannon kilpailukyky koheene edelleen. Osaltaan kehitykseen on vaikuttanut v. 2016 solmittu kilpailukyky sopimus, joka on siirtänyt kustannusrasitusta työnantajalta työntekijöille ja pyrkinyt pidentämään vuosityöaika 24 tunnilla ansiotasoa muuttamatta. Sopimukseen liittyvät verokevennykset myös tukevat kotimaista kulutusta ja kaupan kysyntää.

Kuvio 4. Yksikkötyökustannusten kehitys



Lähde: Eurostat, Tilastokeskus ja valtiovarainministeriö

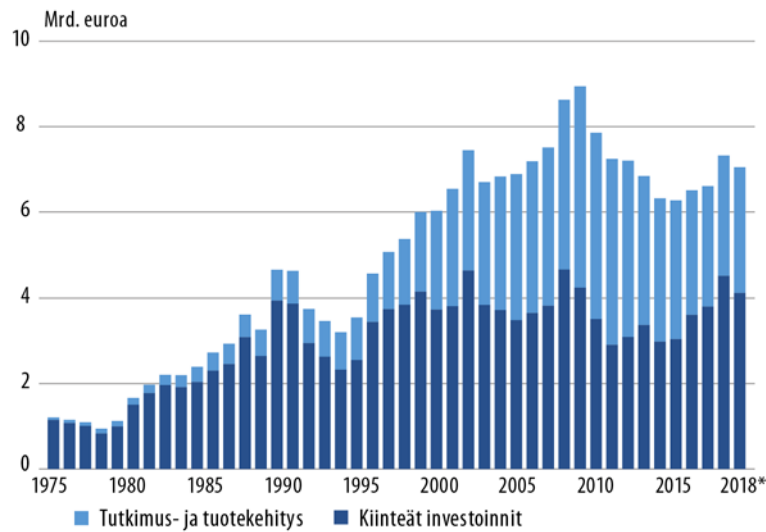
Vuoden 2017 kuluessa Suomessa talous on kasvanut reippaasti, vienti on alkanut vetää hyvin ja investoinnit ovat olleet kasvussa, kuten myös kulutuskysyntä. Vuonna 2017 Suomen bruttokansantuotteen volyymi kasvoi 2,7 % Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon² mukaan. Vuoden viimeisellä neljänneksellä kasvu oli jopa 3,9 % nopeampaa kuin vuotta aiemmin ja euromaiden kärkeä.

Elinkeinoelämän keskusliiton investointiedustelun³ mukaan teollisuuden Suomeen tekemät kiinteät investoinnit kasvoivat v. 2017 voimakkaasti. Investointien arvo nousi lähes 19 prosentilla 4,5 mrd. euroon. Suomen teollisuuden investointien suhde jalostusarvoon oli n. 12–13 %, mikä on hieman useimpien Suomen verrokkimaiden tason alapuolella.

² Tilastokeskus. Suomen virallinen tilasto (SVT) Kansantalouden tilinpito.

³ Elinkeinoelämän keskusliitto. Investointiedustelu. Tammikuu 2018.

Kuvio 5. Teollisuuden kiinteät investoinnit sekä tutkimus- ja tuotekehityksen menot (käyvin hinnoin)

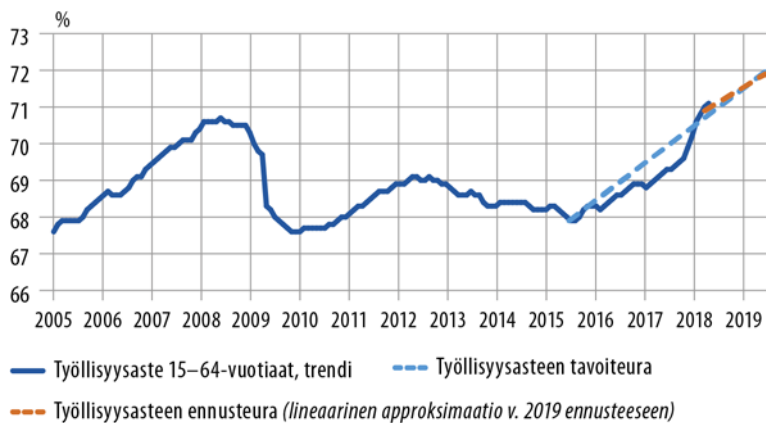


Lähteet: Tilastokeskus ja Elinkeinoelämän keskusliitto (Investointitiedustelu 2017 ja 2018)

Työllisyyskehitys

Työllisyyden kasvu vahvistui merkittävästi vuoden 2017 viimeisellä neljänneksellä. Vuositasolla 2017 työllisyys kasvoi 25 000 hengellä. Hallituksen työllisyystavoitteet (72 prosentin työllisyysaste) ovat lähellä toteutumista. Jos talouskasvu jatkuu yhtä vahvana kuin loppuvuonna 2017, työvoiman kysyntä voisi mahdollistaa tavoitteen saavuttamisen edellyttäen, että kohtaanto-ongelmat ja rakennetyöttömyys eivät rajoita kasvua. Hallituskauden alusta työllisyys on kasvanut vuoden 2017 loppuun mennessä n. 70 000 hengellä (Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen kausitasoitetuilla luvuilla).

Kuvio 6. Työllisyysasteen trendi, ennusteseuranta ja hallituksen työllisyystavoite



Lähde: Tilastokeskus ja valtiovarainministeriö

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen⁴ mukaan vuoden 2017 viimeisellä neljänneksellä työllisiä oli keskimäärin 2 486 000 henkeä, mikä oli 59 000 enemmän kuin vuotta aiemmin. Työllisten määrä lisääntyi eniten ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toi-

⁴ Tilastokeskus. Suomen virallinen tilasto (SVT) Työvoimatutkimus. Tammikuu 2018.

minnan sekä koulutuksen toimialoilla. Työllisyysaste eli työllisten osuus 15–64-vuotiaista oli vuoden 2017 joulukuussa 69,6 %, kun se vuotta aiemmin oli 68,3 %. Työllisyysasteen trendi oli 70,8 %.

Työllisyyden vahvistaminen

Työllisyys- ja yrittäjyyspakettien toimin on lisätty työn kannustavuutta ja työllistämisen houkuttelevuutta. Esimerkiksi itsensä työllistäjien työttömyysturvaa on muutettu niin, että työttömällä on mahdollisuus harjoittaa yritystoimintaa neljän kuukauden ajan työttömyysetuutta menettämättä. Työttömien määräaikaishaastatteluissa painopistettä on siirretty puhelinhaastatteluista kasvokkain tehtäviin haastatteluihin. Työttömyysjaksojen keston pitkittyminen on taittunut vilkastuneen työvoiman kysynnän ja tehostettujen määräaikaishaastattelujen myötä. Myös työttömyysturvan aktiivimallin valmistelu eteni kertomusvuonna työllisyystyöryhmän muistiossa⁵ esitetyn mukaisesti ja malli otettiin käyttöön vuoden 2018 alusta.

Kertomusvuonna on valmisteltu työllisyys- ja yrityspalveluja koskevan lainsäädännön uudistamista vastaamaan tilannetta v. 2020 uusien maakuntien aloittaessa toimintansa. Uudistuksella kootaan yhteen työnhakijoiden, työnantajien ja yritysten palvelut. Uudenmaan alueella kasvupalveluiden järjestämisvastuu osoitetaan muusta maasta poiketen Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymälle. Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle huhtikuussa 2018 (HE 35/2018 vp).

Työllisyyden edistämiseen liittyvinä kokeiluina on toteutettu mm. työnvälityksen tulospohjaisia pilotteja, joissa julkinen työnvälitys hankkii työllistymistä edistäviä palveluja yksityisiltä henkilöstöpalveluyrityksiltä. Uudet hankkeet on kohdennettu kasvuyritysten työllisyysohjelmaan, jolla luodaan perustaa tuleville maakunnallisille kasvupalveluille. Työperäisen maahanmuuton ja yritysten kasvun edistämiseksi käynnistettiin *Talent Boost – Kasvua kansainvälisistä osaajista -toimenpideohjelma*, jolla houkutellaan kansainvälisiä osaajia Suomeen.

Maahanmuuttajien työllistymisen nopeuttamiseksi käynnistettiin maahanmuuttajien kotoutumisen *SIB -hanke*, jossa maahanmuuttajien työllistymistä tehostetaan yksityisellä pääomalla. Tarkoitus on nopeuttaa maahanmuuttajien työllistymistä yhdistämällä yritykset ja työntekijät sekä räätälöimällä kotoutumiskoulutusta työpaikan tarpeiden mukaan. Vuoden 2017 loppuun mennessä hankkeen koulutuksiin oli osallistunut 521 henkilöä, joista 140 henkilöä oli työllistynyt. Tavoitteena on työllistää 2 500 maahanmuuttajaa kolmen vuoden aikana.

⁵ Työllisyyden lisääminen ja työttömyyden keston lyhentäminen. Työryhmän muistio. Valtiovarainministeriö. 4.10.2016.

Elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytysten parantaminen

Hallituksen yrittämisen edellytyksiä vahvistavan yrittäjyyspaketin toteutusta arvioineessa selvityksessä⁶ paketin toimenpiteet (2015–2017) katsotaan perustelluiksi ja oikeasuuntaisiksi. Yrittäjyyspolitiikalta kuitenkin peräänkuulutetaan nykyistä selkeämpää tavoitteellisuutta, poikkihallinnollisuutta ja yksittäisten toimenpiteiden kytkentää laajemmin yrittäjyyspolitiikan strategiaan, visioon ja tavoitteisiin.

Yrityspalvelujen toimintaa vahvistettiin uudella Business Finland -toimintamallilla. Vuoden 2018 alusta Innovaatorahoituskeskus Tekes muuttui Innovaatorahoituskeskus Business Finlandiksi ja Finpro Oy Business Finland Oy:ksi. Uudistuksen myötä yritykset saavat yhdestä pisteestä kaikki palvelut liittyen innovaatorahoitukseen, kansainvälistymiseen, kansainvälisiin investointeihin ja matkailun (Visit Finland) edistämiseen. Uudistus yksinkertaistaa yrityspalvelujärjestelmää ja kohdentaa henkilöresursseja enemmän asiakastyöhön ja ulkomaan toimintoihin.

Osana yrittäjyyspakettia käynnistettiin valmennuspalvelu [Yrittäjästä työnantajaksi](#), jolla kehitetään ensisijaisesti ensimmäistä työntekijäänsä palkkaavien yksinyrittäjien työnantajataitoja ja rekrytointiosaamista. Kertomusvuonna perustettiin Suomen teollisuussijoitus Oy:n hallinnoima 150 milj. euron kasvurahastojen rahasto III (KRR III), joka tekee sijoituksia kotimaisiin alkuperä- ja kasvuvaiheen pääomasijoitusrahastoihin. Lisäksi YEL-yrittäjän sairauspäivärahan omavastuu-aikaa lyhennettiin kolmesta yhteen päivään ja annettiin hallituksen esitys (HE 129/2017 vp, L 121/2018) eduskunnalle ulkomaalaisten startup -yrittäjien oleskeluluvasta.

Innovaatioseteli on myönnetty n. 1 600 yritykselle. Kokemukset innovaatiosetelistä ovat olleet laajasti positiivisia. Seteliä ovat käyttäneet pääasiassa pienet ja nuoret yritykset. Seteli-hankkeet ovat kannustaneet yrityksiä käyttämään omia varojaan kehittämistoimintaan. Yleisimpiä kohteita ovat olleet tuote- ja palvelukehitys sekä immateriaalioikeus- ja patenttiselvitykset. Joka kymmenennessä hankkeessa kehityskohteena on ollut liiketoiminnan digitalisointi.

Tekoälyohjelma

Hallituksen kevään 2017 puolivälitarkastelun uutena avauksena valmisteltiin ehdotus Suomen tekoälyohjelmaksi. Tavoitteeksi ohjelmalle annettiin nostaa tekoäly⁷ ja robotiikka suomalaisyritysten menestystekijäksi ja Suomi maailman parhaaksi tekoälyn soveltajaksi. Ohjausryhmä julkaisi lokakuussa 2017 väliraportin⁸ yhdessä Digitaalisen alustatalouden tiekartasto -raportin⁹ kanssa. Väliraportissa tehtiin suosituksia liittyen yritysten kilpailukykyyn kasvattamiseen, datan hyödyntämiseen, tekoälyn käyttöön

⁶ Härmälä ym. [Yrittäjyyden uudet suunnat – selvitys hallituksen toimenpiteistä yrittäjyyden vahvistamiseksi](#). Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan julkaisuja 75/2017.

⁷ Selvityksessä tekoäly tarkoittaa laitteita, ohjelmistoja ja järjestelmiä, jotka kykenevät oppimaan ja tekemään päätöksiä lähes samalla tavalla kuin ihmiset. Tekoälyn avulla koneet, laitteet, ohjelmat, järjestelmät ja palvelut voivat toimia tehtävän ja tilanteen mukaisesti järkevällä tavalla.

⁸ [Suomen tekoälyaika – Suomi tekoälyn soveltamisen kärkimaaksi: Tavoite ja toimenpidesuosukset](#). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 41/2017.

⁹ Viitanen ym. [Digitaalisen alustatalouden tiekartasto](#). 23.10.2017.

nopeuttamiseen, osaamiseen, rahoitukseen ja investointeihin, julkisiin palveluihin, uudensuunniteltuihin yhteistyömalleihin sekä vaikuttamiseen kansainvälisellä ja EU-tasolla. Raporttia ja erityisesti sen suosituksia voidaan pitää sekä ehdotuksena tekoälyohjelmaksi että työryhmän hallituskauden loppuun jatkuvan työn ohjelmana, josta raportoidaan loppuraportissa v. 2019.

Asuntopolitiikka

Hallituksen asuntopolitiikan tavoitteena on lisätä asuntorakentamista ja vastata aikaisempaa paremmin erityyppiseen asuntokysyntään. Asuntotuotanto on noussut v. 2017 ennätystasolle. Tuotannossa on painottunut erityisesti kerrostalotuotanto ja se on kohdistunut ennen kaikkea suurille kaupunkiseuduille.

Taulukko 2. Asuntotuotanto vuosina 2012–2017, asuntoja (aloitukset)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Koko maan asuntotuotanto	30 900	28 000	25 300	33 100	37 600	43 000
josta valtion tukemia	6 400	6 400	7 400	8 500	8 000	8 600
josta Helsingin seutu**	10 700	10 900	10 900	15 300	16 300	16 800

* Vuoden 2017 luvut ovat ennakkotietoja

** Maankäytön, liikenteen ja asumisen (MAL) -sopimusalueen 14 kuntaa

Maan suurimmilla kasvuseuduilla (Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun seudut) toteutetaan kuntien ja valtion välisiä maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimuksia vuosille 2016–2019. MAL-sopimusten tavoitteena on seutujen tonttitarjonnan lisääminen ja asuntotuotannon edellytysten parantaminen. Lisäksi tavoitteena on yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän yhteensovittaminen siten, että luodaan edellytyksiä liikenteeseen kohdistettujen ja joukkoliikennettä tukevien investointien täysimääräiselle hyödyntämiselle. Sopimusten osana valtio osallistuu myös kaupunkiseuduille rakennettavien suurten raidehankkeiden rahoitukseen (pääkaupunkiseudun Raidejokeri ja Tampereen raitiotie).

Valtion asuntotuotannon tuen painopisteenä on ollut erityisesti Helsingin seutu, jonka asuntomarkkinat muodostavat koko maan tasolla haastavimman kokonaisuuden. Vuoden 2017 loppuun mennessä MAL-seurannan ennakkotietojen mukaan Helsingin seudulla on aloitettu sopimuskauden aikana yht. n. 33 000 asunnon rakentaminen. Vastaavasti seudulle on valmistunut yht. n. 27 500 uutta asuntoa. Näistä asunnoista n. 7 100 on valtion korkotukemia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja. Koko sopimuskauden asuntotuotantotavoite Helsingin seudulla on yht. 60 000 asuntoa.

Kaavoituksen osalta sopimuskauden puoliväliin mennessä yli puolet Helsingin seudun MAL-sopimuksen mukaisesta asuntotuotannon asemakaavoituksen kerrosalasta (yht. 6,2 milj. kerrosala-m²) on toteutunut. Tämä parantaa osaltaan seudun asuntotuotannon edellytyksiä myös pidemmällä aikavälillä.

Myös muiden MAL-sopimusten asuntotuotantotavoitteet ovat toteutuneet hyvin. Asuntoja on rakennettu tavoitteiden mukainen määrä ja tuotannon painopiste on ollut liikenteellisesti hyvin saavutettavilla alueilla. Valtion tukemia asuntoja aloitettiin v. 2017 yht. n. 8 560, mikä on n. 660 asuntoa enemmän kuin edellisenä vuonna. Tuotannosta n. 90 % oli korkotuettua tuotantoa. Pitkällä korkotukimallilla tuettujen normaalien vuokra-asuntojen määrä kasvoi selvästi edellisvuoteen verrattuna, lisäystä oli 690 asuntoa. Tuotanto painottui muun asuntotuotannon tavoin kasvukeskuksiin (85 %). Helsingin seudun MAL-kuntien osuus tuotannosta oli noin puolet koko tuetusta tuotannosta.

2.3 Osaaminen ja koulutus

Osaamisen ja koulutuksen painopistealueella uudistetaan suomalaista koulutusta peruskoulusta korkeakouluun sekä tiivistetään koulutuksen ja työelämän välistä vuorovaikutusta. Toimilla nostetaan osaamisen tasoa, vähennetään syrjäytyneiden nuorten määrää, lisätään tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan vaikuttavuutta sekä luodaan uutta koulutusvientiä.

Seuraavassa kuviossa on esitetty osaamisen ja koulutuksen painopisteen kärkihankkeiden keskeisten etappien saavuttaminen v. 2017.

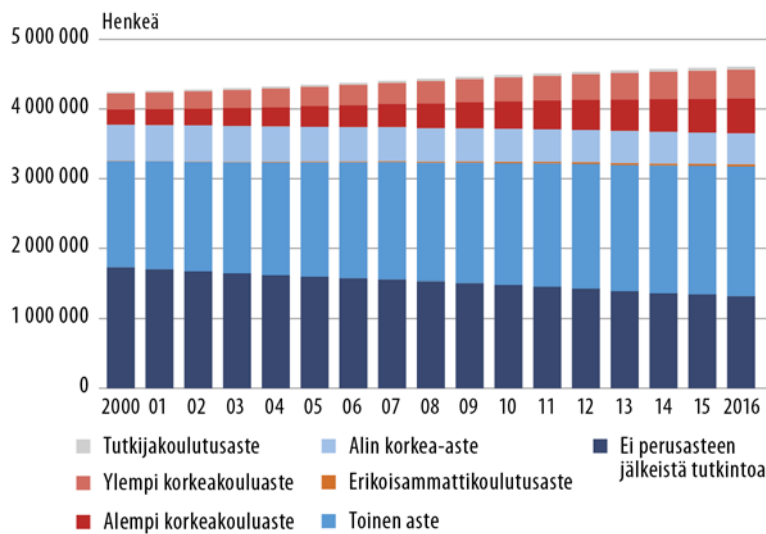
Kuvio 7. Osaaminen ja koulutus -painopisteen keskeisimmät etapit 2017



Koulutusjärjestelmän uudistukset

Hallituskauden aikana on toteutettu neljää koulutusjärjestelmän uudistusta, jotka kohdistuvat peruskouluun, lukioon, ammatilliseen koulutukseen sekä yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin. Lukiouudistuksesta päätettiin hallituksen puolivälitarkastelun yhteydessä keväällä 2017.

Kuvio 8. Väestön (yli 15-vuotiaat) koulutusrakenne 2000–2016



Lähde: Tilastokeskus

Osana peruskoulu-uudistusta otettiin käyttöön uudet opetussuunnitelmat jo syksyllä 2016. Samalla käynnistettiin Uusi peruskoulu -ohjelma, joka edistää digitalisatiota, opettajien osaamisen kehittämistä ja uusien opetussuunnitelmien käyttöönottoa. Peruskoulufoorumin laatimat [yhteiset tavoitteet ja toimet tasa-arvoiselle peruskoululle](#) julkaistiin helmikuussa 2018. Kertomusvuonna käynnistettiin [opettajankoulutuksen kehittämisohjelman](#) toimeenpano ja valtakunnalliseen opettajien vertaistukeen perustuva tutoropettajatoiminta.

Liikkuva koulu -toimintaa on laajennettu. Toiminnan varhaisvuosiin kohdistuvassa Ilo kasvaa liikkuen -toiminnassa oli mukana n. puolet Suomen varhaiskasvatuksesta (n. 1 600 varhaiskasvatusyksikköä 150 kunnasta). Perusasteen toiminnassa oli v. 2017 mukana n. 90 % Suomen oppilaista ja kunnista sekä toisen asteen kokeilutoiminnassa n. 100 oppilaitosta (50 kokeiluhanketta). Näissä määrällisissä tavoitteissa onnistuttiin erinomaisesti, mutta suositusten mukaiseen liikkumisen määrään on vielä matkaa kaikissa ikäryhmissä.

Kertomusvuonna valmisteltiin hallituksen esitys toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa. Vuoden 2018 alussa voimaan tulleella lailla (L 1134/2017) mahdollistetaan 2 200 koululaisen kielikokeilu, johon osallistuvien perusopetuksen oppimäärään ei kuuluisi toisen kotimaisen kielen oppimäärää. Kokeilulupa myönnettiin hakemuksesta maaliskuussa 2018 viidelle koulutuksen järjestäjälle (kahdeksan koulua). Kielikokeiluun voi osallistua yht. 452 oppilasta. Yleisin tarjottava kieli on venäjä, mutta valittavaksi tarjotaan myös espanjaa, ranskaa ja saksaa.

Ammatillista koulutusta koskeva toimintalainsäädäntö ja ammatillisen koulutuksen uusi rahoitusjärjestelmä tulivat voimaan vuoden 2018 alusta (L 531/2017–535/2017). Ammatilliseen peruskoulutukseen kohdistettiin v. 2017 hallitusohjelman mukainen

190 milj. euron säästö. Koulutuksen järjestäjät sopeuttivat toimintaansa pääosin opiskelijakohtaisia kustannuksia alentamalla. Säästö vaikutti koko maan tasolla ennakoitua vähemmän nuorille kohdennettuun koulutustarjontaan, joskin koulutuksen saatavuudessa oli alueellisesti suurta vaihtelua. Kertomusvuonna myönnettiin uudet järjestämisluvut 149 koulutuksen järjestäjälle, joista kolme on uusia toimijoita. Lisäksi 17 koulutuksen järjestäjän toiminta jatkuu siirtymäkauden ajan. Yhtään lupaa ei peruutettu muuten kuin järjestäjän hakemuksesta järjestäjien kesken tapahtuvien fuusioiden johdosta. Uusien järjestämisluvut eivät aiheuta merkittäviä muutoksia koulutuksen järjestäjien tarjontaan.

Kertomusvuonna valtio pääomitti yliopistoja 150 milj. euron vastinrahoituksella suhteessa niiden keräämiin yksityisiin rahalahjoituksiin. Vastinrahoitus on kannustanut yliopistoja kehittämään varainhankintaansa, josta on muodostunut ammattimaisesti toteutettu osa yliopistojen jatkuvaa toimintaa. Jatkuva varainkeräys vahvistaa yliopistojen taloutta ja itsenäisiä toimintamahdollisuuksia pitkällä aikavälillä. Lisäksi osana yliopistojen perusrahoitusta tuettiin yliopistojen uudistumista n. 190 milj. euron strategiarahoituksella.

Kertomusvuonna käynnistyi lukiauudistus, jonka tavoitteena on lisätä lukiokoulutuksen vetovoimaa yleissivistävänä jatko-opintokelpoisuuden ja -kykyisyyden tuottavana koulutusmuotona. Hallituksen esitys uudeksi lukiolaiksi annettiin eduskunnalle huhtikuussa 2018 (HE 41/2018 vp).

Työelämään siirtymisen nopeuttaminen

Kertomusvuoden keskeinen toimenpide työelämään siirtymisen nopeuttamiseksi oli yliopistojen ja korkeakoulujen opiskelijavalintojen uudistaminen. Uudistuksesta julkaistiin elokuussa 2017 yliopistojen ja korkeakoulujen kanssa vuoteen 2020 ulottuva toimenpideohjelma¹⁰. Tarkoituksena on, että jatkossa suurempi osa opiskelijoista valitaan ylioppilaskokeen perusteella jatko-opintoihin. Lisäksi valintakokeisiin lukuaikaa lyhennetään julkistamalla valintakoekirjat lähempänä kokeita, mikä tasa-arvoistaa oppilaiden mahdollisuuksia. Jatko-opintopaikkoihin hakua joustavoitetaan ympärivuotiseksi ja ylioppilaskokeita voi uusia rajattomasti. Toimenpiteiden uskotaan vaikuttavan merkittävästi opiskelijoiden nopeampaan siirtymiseen opintojen pariin.

Taiteen ja kulttuurin saavutettavuuden parantaminen

Taiteen ja kulttuurin ammattilaisten ohjaamia harrastustunteja on perustettu koulupäivän yhteyteen peruskoulun vuosiluokkien 1–10 oppilaille. Taiteen perusopetuksen kautta on tuotu harrastustunteja myös varhaiskasvatusikäisille lapsille hoitopäivän aikana. Harrastustunteihin on osallistunut tähän mennessä n. 60 000 lasta ja nuorta. Joka viides näistä lapsista on saanut uuden harrastuksen.

¹⁰ Valmiina valintoihin II. Ammatillisesta koulutuksesta korkeakouluun. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:25.

Korkeakoulujen ja elinkeinoelämän yhteistyö

Hallituksen tavoitteena on hyödyntää tieteen ja tutkimuksen resursseja tehokkaasti ja kasvattaa Suomen koulutusvientiä voimakkaasti. Erityisiä innovaatiotoiminnan painopisteitä ovat olleet terveysalan tutkimus- ja innovaatiotoiminnan kasvustrategian tiekartan 2016–2018¹¹ toimeenpano, liikennealan kansallinen kasvuohjelma¹² sekä digitaalisen alustatalouden tiekartasto.

OECD julkisti kesäkuussa 2017 arvion Suomen innovaatiopolitiikasta¹³, jossa Suomea kehoitetaan mm. tehostamaan tutkimus- ja innovaatiopolitiikan ohjausta ja vaikuttavuutta. Elinkeinoelämän kannalta olennaisen tutkimuksen rahoitusta on lisättävä. Korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja yritysten välistä vuorovaikutusta on tiivistettävä. Lisäksi suositetaan uusien yksityisen ja julkisen sektorin strategisten kumppanuuksien kehittämistä sekä Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n rahoituksen lisäämistä. Tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan kansainvälistymiseen on panostettava aiempaa voimakkaammin.

Lukuvuosimaksujen periminen EU-/ETA-alueen ulkopuolelta tulevilta korkeakoulujen tutkinto-opiskelijoilta tuli korkeakouluille velvoittavaksi elokuussa 2017, minkä seurauksena opiskelijamäärät ovat vähentyneet.¹⁴ Ammattikorkeakouluissa keväällä 2017 EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta tulevien hakijoiden määrä putosi edelleen jonkin verran (kevät 2017: n. 6 500 hakijaa, kevät 2016: 7 000 hakijaa). Yliopistojen osalta arvioidaan, että EU-/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien hakijoiden määrä näyttäisi vähentyneen vähintään samassa suuruusluokassa kuin ammattikorkeakouluissakin.

NEET-nuorten määrän vähentäminen

Hallitus nosti puolivälitarkastelussaan työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien (NEET) nuorten määrän vähentämisen yhdeksi painopisteeksi. Tilastojen mukaan erityisesti nuorten miesten osalta tilanne on parantunut viimeisen kahden vuoden aikana, joskin tilanne on edelleen huolestuttava.

Tilanteen parantamiseksi on käynnistetty toimintaohjelma, joka sisältää mm. varhaiskasvatukseen sekä koulutus- ja harrastustakuuseen liittyviä toimia.

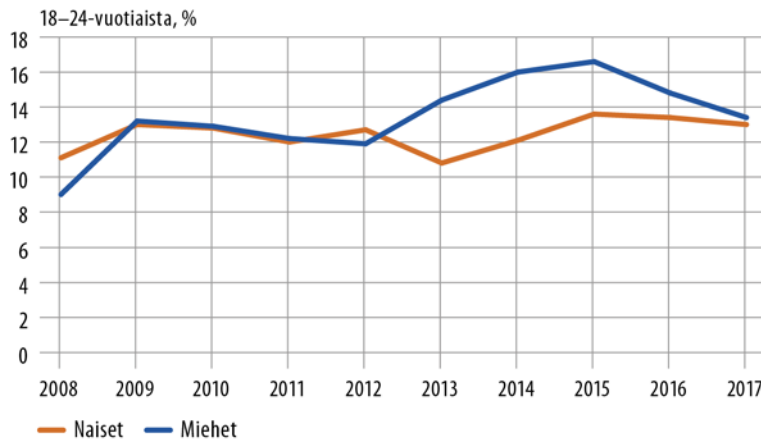
¹¹ Yhteistyötä ja työnjakoa: Terveysalan tutkimus- ja innovaatiotoiminnan kasvustrategia: Tiekartta 2016–2018. TEM oppaat ja muut julkaisut 7/2016.

¹² Lintilä ym. Liikennealan kansallinen kasvuohjelma 2018–2022. TEM oppaat ja muut julkaisut 15/2017.

¹³ Hutschenreiter ym. Suomen innovaatiopolitiikan OECD-arviointi 2017. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Yritykset. 25/2017.

¹⁴ Vipunen. Opetushallinnon tilastopalvelu.

Kuvio 9. Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret (NEET) 2008–2017



Lähde: Tilastokeskus

Ohjaamo-toiminta tukee erityisesti erilaisissa nivelvaiheissa olevia nuoria ja edistää koulutukseen ja työelämään kiinnittymistä. Ohjaamoja on toiminnassa 40 kappaletta ja niissä työskentelee vähintään yhtenä päivänä viikossa yli 400 eri alojen ammattilaista. Lisäksi nuorten yrittäjyyspajatoiminta on laajentunut valtakunnalliseksi ollen nyt osa työ- ja elinkeinopalveluja.

2.4 Hyvinvointi ja terveys

Hyvinvoinnin ja terveyden painopistealueella toteutetaan palveluiden ja tietojärjestelmien sekä tiedon laajaa integraatiota, sosiaaliturvan merkittäviä uudistuksia sekä uudenlaista palvelujen ja etuuksien yhteen sovittamista. Toimilla vahvistetaan julkisen talouden tasapainoa ja lisätään palvelujen ja asioinnin sujuvuutta, kokonaisvaltaisuutta ja oikea-aikaisuutta.

Seuraavassa kuviossa on esitetty hyvinvoinnin ja terveyden painopisteen kärkihankkeiden keskeisten etappien saavuttaminen v. 2017.

Kuvio 10. Hyvinvointi ja terveys -painopisteen keskeisimmät etapit 2017



Painopistealueen usealla kärkihankkeella on selkeä yhteys sote- ja maakuntaudistukseen, jota on tarkemmin kuvattu jäljempänä luvussa 2.8.

Useassa kärkihankkeessa yhdistävänä tekijänä ovat maakuntiin palkatut muutosagentit ja valtionavustushankkeiden toteutuminen. Muutosagentit vahvistavat uutta toimintakulttuuria ja yhteensovittavat kuntien ja tulevien maakuntien palveluja. Kaikki kärkihankkeisiin liittyvät valtionavustushankkeet ovat käynnissä tai käynnistyneet kertomusvuonna. Hankevetoinen toimintamalli mahdollistaa useiden eri lähestymistapojen samanaikaisen kokeilemisen. Erityistä huomiota on syytä kiinnittää sekä toimivimpien käytäntöjen tunnistamiseen että heikommin toimivien kokeilujen käytännöistä luopumiseen. Lisäksi hankekauden päättyessä on varmistettava muutosten pysyvyys, jotta toiminta ei pääty erillisrahoituksen lakatessa.

[Terveysten edistäminen ja varhainen tuki](#)

Varhainen tuki sekä terveys ja toimintakyky vahvistuvat useiden kärkihankkeiden toiminnoissa. Alueellista ja paikallista poikkihallinnollisuutta tuetaan useissa hankkeissa, ja sen juurtumista vahvistaa hankkeiden kytkeytyminen sote- ja maakuntaudistukseen. Maakuntiin on mm. palkattu muutosagentteja lasten ja perheiden sekä ikäihmisten palvelukokonaisuuksien valmisteluun. Varhaisen vaiheen tukea lisätään myös asiakkaiden omatoimisuutta tukevilla ratkaisuilla sekä sähköisillä palveluilla ja asiointimahdollisuuksilla.

Edistetään terveyttä ja hyvinvointia sekä vähennetään eriarvoisuutta -kärkihankkeen valtionavustushankkeet levittävät ja juurruttavat hyviä käytäntöjä mahdollisimman kattavasti. Hyvät käytännöt helpottavat ammattihenkilöiden työtä tarjoamalla valmiita ja arvioituja toimintamalleja asiakastyöhön terveellisten elintapojen ja mielenterveyden edistämiseksi, osallisuuden vahvistamiseksi ja itsemurhien ehkäisyssä. Haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten mielenterveystaitoja vahvistetaan Mielenterveyden Ensiapu -koulutuksilla. Puolivälissä hankekaudesta näyttää siltä, että levittämistavoite saavutetaan hyvin 7–8 hyvien käytäntöjen levittämishankkeessa ja 2–3 hankkeessa vähintään osittain (hankkeita on yht. 10). Käytäntöjen juurtumista on vielä varhaista arvioida. Ehdotus poikkihallinnollisen yhteistyön malliksi valtioneuvostossa on valmistunut, ja se sovitetaan osaksi valmisteilla olevia pitkän aikavälin linjauksia hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi.

[Eri-ikäisten ihmisten vastuu omasta terveydentilasta sekä elämäntavoista](#)

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden valinnanvapauden toimintamallia on kehitetty viidessä alueellisessa [palvelusetelikokeilussa](#). Kokeilujen sisältöalueina ovat perustason sote-keskus (suoran valinnan vastaanottopalvelut), henkilökohtainen budjetti ja suun terveydenhuolto.

Palvelusetelikokeiluissa potentiaalinen väestöpohja on 336 000 asukasta, joista 5,1 % on vaihtanut kokeilujen aikana yksityiselle palveluntuottajalle. Vaihtajista suurin osa

on 18–64-vuotiaita. Yksityiselle palveluntuottajalle vaihtamisen pääsyy kaikissa kokeiluissa on ollut lääkäriajan saatavuus. Asiakaskyselyn perusteella asiakkaat ovat pääsääntöisesti hyvin tyytyväisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuuteen, henkilökohtaisten asiakastarpeidensa huomioimiseen ja sähköisten palveluiden tarjontaan riippumatta palvelun tarjoajasta. Julkisella sektorilla työskentelevä henkilöstö arvioi asioiden nykytilaa ja valinnanvapauden vaikuttavuutta yksityistä sektoria kriittisemmin. Loppuvuodesta 2017 hyväksyttiin viisi uutta kokeilua, joiden sisällöt painottuvat henkilökohtaiseen budjettiin. [Palvelusetelikokeilun väliarviointiraportti](#) valmistui joulukuussa 2017.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden tehokkuutta ja laatua on mahdollista kohentaa digitaalisten ratkaisujen avulla. Palvelut asiakaslähtöisiksi -kärkihankkeessa on toteutettu Omahoito ja digitaaliset arvopalvelut (ODA) -hanke, jossa kehitetään uusia sähköisiä sote-palveluita. Kärkihankkeen Virtuaalisairaala-hankkeessa on kehitetty asiantuntijoiden ja potilaiden yhteistyönä erikoissairaanhoidon www.terveyskyla.fi -verkkopalvelu. Portaalissa on ollut n. 100 000 kävijää kuukausittain.

Asiakkaiden osallistumisen toimintamallia on kehitetty maakunnallisissa piloteissa. Toimintamalli vahvistaa asiakkaiden ja kokemusasiantuntijoiden roolia tasavertaisena kumppanina palvelujen suunnittelussa, tuottamisessa ja kehittämisessä. Mallilla tehostetaan palvelujen oikea-aikaista kohdentumista ja väestön palvelutarpeisiin vastavuutta. Julkisen palvelulupauksen toimintamallin käsikirja on työstetty yhteistyössä maakunnallisten valmistelijoiden kanssa. Julkinen palvelulupaus on maakunnan asukkailleen osoittama tahdonilmaisu siitä, miten maakunta toteuttaa järjestämisvastuulla olevat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Molemmista toimintamalleista on valmistunut luonnos maakuntien testikäyttöön.

[Lasten ja perheiden hyvinvoinnin ja voimavarojen vahvistaminen](#)

Kaikkien maakuntien alueella käynnissä oleva muutostyö integroi hajanaisia palveluita asiakaslähtöisiksi kokonaisuuksiksi ja siirtää palveluiden painopistettä varhaiseen tukeen vahvistaen lasten ja perheiden voimavaroja. Palveluita tuodaan nykyistä vahvemmin lasten ja perheiden omiin elinympäristöihin kuten kotiin, varhaiskasvatukseen ja kouluun. Kehittämistyötä tehdään koko Suomen alueella yhteisten toimeenpanosuunnitelmien mukaisesti. Lastensuojelua uudistetaan tiimiperusteiseksi ja monitoimijaiseksi ns. systeemisen lastensuojelun toimintamallin mukaisesti.

[Ikääntyneiden ihmisten kotiin saatavat palvelut ja omaishoito](#)

Kansallisia toimintamalleja omaishoidon vahvistamisen ja kotiin annettujen palvelujen painotukseen on haettu ikäihmisten kotihoidon kehittämisen ja kaiken ikäisten omaishoidon vahvistamisen kärkihankkeella (I&O). Keskeiset teemat, joita I&O-muutosagentit juurruttavat, ovat asiakas- ja palveluohjaus, toimiva kotihoito, asumista ja palvelua yhdistävät toimintamallit sekä omais- ja perhehoidon edistäminen. Näissä teemoissa on myös meneillään maakunnallisia valtionavustuksella rahoitettuja kokeiluhankkeita.

Asiakas- ja palveluohjauksen kokeiluja toteutetaan Kymenlaaksossa (Ikäopastin), Pirkanmaalla (Ikäneuvo) ja Varsinais-Suomessa (Kompassi). Kotihoidon kokeilut ovat Keski-Suomessa (KuKo), Pohjois-Karjalassa (AVOT) ja Lapissa. Omaishoidon OSSI-hanketta toteutetaan Etelä-Savossa, Etelä-Karjalassa ja Kainuussa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus

Kansallisella digimuutosohjelmalla toimeenpannaan tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja tietojen liikkuvuutta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Keskeisenä tehtävänä on varmistaa maakuntien sote-tietojärjestelmien häiriötön käyttö siirtymäkaudella ja valmistella uusien, uudistuksen toimeenpanon kannalta välttämättömien ICT-ratkaisujen käyttöönottoa. Merkittävimmät uudet kansalliset ICT-palvelut kehitetään valinnanvapausmallin tueksi. Maakuntien yhteiseen käyttöön tulevien ratkaisujen kehittämiseen ja hankkimiseen on perustettu SoteDigi Oy.

Kanta-palveluiden¹⁵ käyttö on laajentunut merkittävästi. Esimerkiksi sähköisen lääkemääräyksen käyttöaste oli kertomusvuonna lähes 100 %. Omakanta -palvelun (kansalaisen omat terveystiedot verkossa) kävijämäärä puolestaan oli vuoden lopulla yli 500 000 kävijää (v. 2016: 425 000 kävijää).

Hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastiedon toissijaisesta käytöstä (HE 159/2017 vp) annettiin kertomusvuonna. Toimeenpanon valmistelu aloitettiin mm. perustamalla väliaikainen ohjausryhmä käyttölupaviranomaisen toiminnan valmisteluun ja käynnistämiseen. Valmistelutyössä hyödynnetään SITRAn Isaacus-hankkeen tuloksia.

Genomikeskustyöryhmän raportti valmistui, ja sitä käytetään tukena genomitiedon käsittelyä koskevan lainsäädännön valmistelussa. Lailla luodaan eettiset ja lainsäädännölliset perusteet genomitiedon käsittelylle sekä pohja genomikeskuksen perustamiselle.

Sosiaaliturvan uudistaminen

Perustulokokeilu käynnistyi vuoden 2017 alusta ja jatkuu vuoden 2018 loppuun. Kokeiluun valittiin 2 000 peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavaa henkilöä satunnaisotannalla. Kokeilulla selvitetään mahdollisuuksia muuttaa sosiaaliturvaa vastaamaan paremmin työelämän muutoksiin sekä sosiaaliturvan muuttamista osallistavaksi ja työhön kannustavaksi. Myös etuusjärjestelmän yksinkertaistamista ja byrokratian vähentämistä selvitetään.

Osallistavan sosiaaliturvan kokeilu käynnistyi vuoden 2018 alussa ja jatkuu vuoden 2019 alkupuolelle. Kokeilussa luodaan aikuissosiaalityöhön uusi palvelukokonaisuus,

¹⁵ Kanta-palveluihin kuuluvat sähköisen lääkemääräyksen ja Omakanta-palvelun lisäksi mm. potilastiedon arkisto ja kansallinen lääketietokanta.

jossa sosiaalityölle annetaan nykyistä enemmän välineitä tukea pitkään työttömänä olevia henkilöitä. Tarkoitus on selvittää nykyisessä palvelukokonaisuudessa olevia aukkoja, jotka lisäävät ihmisten riskiä syrjäytyä.

Pääministeri asetti vuoden 2017 alussa professori Juho Saaren johtaman työryhmän, jonka tehtävänä oli löytää konkreettisia toimenpiteitä eriarvoistumiskehityksen pysäyttämiseksi. Työryhmä ehdotti maaliskuussa 2018 luovuttamassaan [loppuraportissa](#) mm. kannustinloukkujen purkamista etuusjärjestelmää selkeyttämällä, perhe- ja työelämän parempaa yhteensovittamista ja kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen lisäämistä.

Kertomusvuonna käynnistettiin myös perusturvan ja toimeliaisuuden uudistushanke (ns. TOIMI-hanke, 28.9.2017–28.2.2019). Hanke valmistelee työllisyyttä ja toimeliaisuutta parantavaa ja eriarvoisuutta vähentävää perusturvan kokonaisuudistusta. Hanke tukee poliittisia toimijoita ja eduskuntavaaleihin 2019 valmistautuvia puolueita perusturvaa ja toimeliaisuutta uudistavien näkemysten muodostamisessa.

Työttömyysturvalakiin valmisteltiin muutokset, joilla otetaan käyttöön ns. aktiivimalli. Vuoden 2018 alusta lähtien työttömyysetuuden tason säilyttäminen edellyttää palkkatyön tekemistä, yritystoiminnasta tulon saantia tai työllistymistä edistävään palveluun osallistumista. Mallin tavoitteena on kannustaa lyhyidenkin sijaisuuksien tai määräaikaistöiden vastaanottamiseen ja näin ehkäistä pitkäaikaistyöttömyyttä ja lisätä työllisyyttä.

[Järjestötyö ja vapaaehtoistoiminta ovat helpottuneet ja yhteisöllisyys lisääntynyt normeja purkamalla.](#)

Vuoden alusta voimaan tullut rahapelifuusio ja siihen liittyvä¹⁶ arpajaislain uudistus toteutuivat. Vuoden aikana toteutettiin avustusten erillisjako, mikä joustavoitti avustujajärjestelmää. Rahapelifuusio ja siihen liittynyt arpajaislain uudistus joustavoittivat sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusprosessia ja päätöksentekoa mm. mahdollistamalla useammat avustusjaot vuoden aikana. Järjestöt osallistuvat vahvasti kärkihankkeisiin. Myös sote- ja maakuntauudistuksen valmistelussa huomioidaan järjestöjen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

¹⁶ Vuoden 2017 alussa toteutetussa rahapelifuusiosta Raha-automaattiyhdistys (RAY), Veikkaus Oy ja Fintoto Oy yhdistettiin valtion omistamaksi rahapeliyhtiöksi (Veikkaus Oy). Vastuu sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuksien käsittelystä siirtyi sosiaali- ja terveysministeriöön (sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA).

2.5 Biotalous ja puhtaat ratkaisut

Tavoitteena on korvata fossiilista tuontienergiaa puhtaalla ja kotimaisella energialla, lisätä puun käyttöä ja kasvattaa jalostusarvoa. Lisäksi käynnistetään biotalouden tutkimus- ja innovaatiotoimintaa sekä tavoitellaan ruoantuotannon kannattavuuden nostamista. Toimilla saavutetaan vuoden 2020 ilmastotavoitteet jo vaalikauden aikana ja luodaan uusia työpaikkoja. Suomesta tavoitellaan bio- ja kiertotalouden sekä cleantechin edelläkävijää.

Alla olevassa kuviossa on esitetty biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen painopisteen kärkihankkeiden keskeisten etapien saavuttaminen v. 2017.

Kuvio 11. Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopisteen keskeisimmät etapit 2017

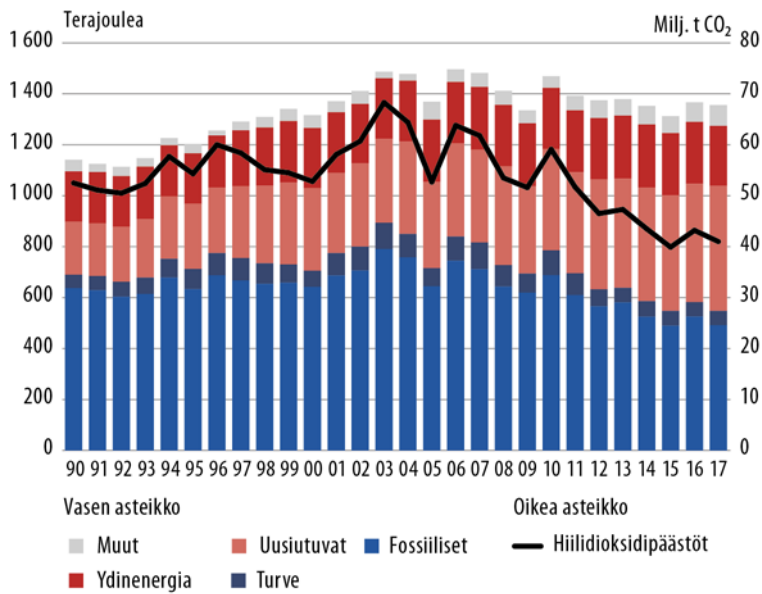


Ilmasto- ja energiatavoitteet

Energian kokonaiskulutus oli Tilastokeskuksen¹⁷ ennakkotietojen mukaan 1,36 milj. terajoulea (TJ) v. 2017, mikä vastasi prosentin laskua edellisvuoteen verrattuna. Sähkön kulutus oli 85,5 terawattituntia (TWh) eli lähes saman verran kuin vuotta aiemmin. Uusiutuvien energianlähteiden käyttö jatkoi kasvuaan ja niiden osuus nousi ennätykselliseen 36 prosenttiin energian kokonaiskulutuksesta. Uusiutuvan energian osuus on noussut lähes 10 prosenttiyksikköä 2010-luvulla. Fossiilisten polttoaineiden ja turpeen käyttö väheni 5 % ja vastaavasti energiantuotannon hiilidioksidipäästöt vähenivät 5 % v. 2017.

¹⁷ Tilastokeskus. Suomen virallinen tilasto (SVT): Energian hankinta ja kulutus. 4. vuosineljännes 2017.

Kuvio 12. Energian kokonaiskulutus ja polttoaineiden käytön hiilidioksidipäästöt



Lähde: Tilastokeskus

EU:n tavoitteet uusiutuvalle energialle määritellään suhteessa energian kokonaisloppukulutukseen. Tällä tavoin laskettuna uusiutuvien energianlähteiden osuus Suomessa nousi Tilastokeskuksen ennakkotiedon mukaan yli 40 prosenttiin v. 2017. Suomen uusiutuvan energian osuuden tavoite on 38 % energian loppukulutuksesta v. 2020, ja tämä osuus saavutettiin ensimmäisen kerran v. 2014. Suomessa uusiutuvan energian osuus loppukulutuksesta on kolmanneksi suurinta EU-maiden joukossa.

Kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa (VNS 7/2016 vp – EK 12/2017 vp) linjataan keinoja vähentää fossiilisen energian käyttöä. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi tarvittavia toimia puolestaan linjattiin kansallisen ilmastolain mukaisessa vuoteen 2030 asti ulottuvassa keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa (VNS 7/2017 vp – EK 4/2018 vp). Suunnitelman mukaan kasvihuonekaasupäästöjä vähennetään päästökaupan ulkopuolisella sektorilla, joka kattaa mm. liikenteen, maatalouden, rakennusten erillislämmityksen ja jätehuollon päästöt. Suunnitelman toimin on tarkoitus saavuttaa 39 prosentin päästövähennys vuoteen 2030 mennessä.

Tilastokeskuksen ennakkotietojen¹⁸ mukaan Suomen kasvihuonekaasupäästöt olivat 58,9 milj. hiilidioksidiekvivalenttitonnia v. 2016. Tämä on 12,4 milj. tonnia (17 %) vähemmän kuin vertailuvuonna 1990. Päästökaupan ulkopuoliset päästöt kasvoivat 6 % edellisvuoteen verrattuna ja ylittivät EU:n asettaman päästökiintiön. Myös kokonaispäästöt kasvoivat 6 %. Suurimpina syinä päästöjen kasvuun olivat hiilen kulutuksen kasvu ja biopolttoaineiden osuuden lasku liikenteen polttoaineiden käytössä.

Vuoden 2018 alusta voimaan tulleet autojen romutuspalkkio, sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuki ja henkilöautojen kaasu- tai etanolikäyttöisiksi muuntamisen

¹⁸ Tilastokeskus. Suomen virallinen tilasto (SVT) Kasvihuonekaasut. 8.12.2017.

tuki edistävät sekä energia- ja ilmastostrategian että ilmastopolitiikan suunnitelman tavoitteiden toteutumista.

Puu liikkeelle

Team Finland -kasvuohjelma [Wood from Finland](#) on onnistuneesti toteuttanut sahateollisuuden vienninedistämistyötä. Sahateollisuuden vienti Kiinaan on kasvanut tasaisesti 400 000 kuutiometristä (2014) 1,8 milj. kuutiometriin (2017) vastaten n. 250 milj. euron viennin lisäystä. Vuonna 2017 panostettiin mäntysahatavaraan ja ensiasteen jätelasteisiin (lämpö- ja kestopuu, paneelit) ja Intia nousi uudeksi kohdemarkkinaksi.

Myös biotalouden ja cleantechin yritysten kansainvälisen liiketoiminnan kasvattamiseksi on toteutettu Team Finland -kasvuohjelmia, mm. Innovative Bioproducts ja Waste to Energy & Bioenergy, joissa on tehty hyvää työtä yritysten kansainvälisen liiketoiminnan kasvattamiseksi. Kiinassa on avautunut uusia cleantechin vientimahdollisuuksia myös talviurheiluviennin kautta. [Puurakentamisen toimenpideohjelman](#) on jatkettu. Ohjelman tavoitteena on tukea puun käytöllä rakentamisessa yhdyskuntien kehittymistä tavoitteena kestävyys (ekologinen, taloudellinen ja sosiaalinen), terveellisyys, turvallisuus ja arkkitehtoninen korkea laatu.

Kiertotalous

Kiertotalouden edistymistä tukivat v. 2017 uusi [kiertotalouden toimenpideohjelma](#), hallituksen esitys (HE 195/2017 vp) jätelain muuttamisesta sekä valtioneuvostossa hyväksytty valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2023 (Kierrätyksestä kiertotalouteen)¹⁹. Jätelain muutos laajentaa yksityisten toimijoiden mahdollisuutta järjestää ja kehittää kierrätys- ja jätehuoltopalveluita. Valtakunnallinen jätesuunnitelma määrittelee tavoitteita ja toimia erityisesti julkiselle hallinnolle.

Useita ravinteiden ja jätteiden kierrätykseen liittyviä kokeiluja oli käynnissä. Uusia, kansainvälisesti kilpailukykyisiä pilaantuneiden maa-alueiden kunnostusmenetelmiä kokeiltiin ja alueita kunnostettiin käyttöön (esim. [Clean Soil -ohjelma](#)).

Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen lisäämisen verkostomaisen osaamiskeskuksen käynnistämistä valmisteltiin kertomusvuonna, ja se aloitti toimintansa maaliskuussa 2018 ([KEINO](#)). Osaamiskeskus on merkittävä avaus julkisen hankintatoimen hyödyntämiseksi kestävien ja innovatiivisten hankintojen edistämiseksi. Tavoitetta tukevat myös Green Deal -sopimusten ja vaikuttavuusinvestointien pilotointi. Tavoitteena on Euroopan ensimmäinen ympäristöalan julkisten hankintojen vaikuttavuusinvestointi- ja rahoitussopimus v. 2019.

Ruoantuotanto

Kärkihankkeen päätavoite on ruoantuotannon kannattavuuden parantaminen. Kertomusvuonna eduskunnalle annettiin ruokapoliittinen selonteko (VNS 2/2017 vp), jossa

¹⁹ Laaksonen ym. [Kierrätyksestä kiertotalouteen Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2023](#). Suomen ympäristö 1/2018.

arvioidaan kotimaisen ruoantuotannon kilpailukykyä, vastuullisuutta, markkina- ja kulluttajalähtöisyyttä ja riittävyttä huoltovarmuuden näkökulmasta. Selonteon [toimeenpanosuunnitelma](#) hyväksyttiin syksyllä 2017.

Vuonna 2017 [maataloustuotannon kannattavuus](#) pysyi edelleen heikkona. Kasvu- ja korjuukausi oli poikkeuksellisen vaikea, mikä näkyi sadon määrässä ja laadussa. Viljasato pieneni, mutta muiden keskeisten maataloustuotteiden tuotantomäärät säilyivät edelleen vakaina.

Maatalouden investointitukien keskeisenä tavoitteena on ylläpitää nykyinen kotimaisen ruoantuotannon taso. Suuntaamalla tukea investointeihin tuki ohjautuu tulevaisuuteen panostaville ja toimintaa aktiivisesti kehittäville tiloille. Maatalouden rakenteen ja tuottavuuden kehittämisessä investoinnit ovat ratkaisevassa asemassa kotimaisen ruoantuotannon kilpailukyvyn ja riittävyden turvaamisessa. Poistuvan kapasiteetin korvausinvestointien lisäksi tukea myönnetään yrittäjien jaksamista parantaviin investointeihin. Investointituen avulla edistetään myös eläinten hyvinvointia sekä ympäristöinvestointeja ja uusiutuvien energialähteiden käyttöön siirtymistä maataloudessa.

Elintarvikkeiden kokonaisviennin arvioidaan v. 2017 olevan 1,6 mrd. euroa. Vienti kasvoi edellisvuodesta 10,7 %.²⁰ Yritykset ovat lisäksi tehneet paljon uusia vientisopimuksia, joiden tulokset näkyvät jatkossa.

Kärkihankerahoitusta on tähän mennessä ohjattu yht. n. 2 milj. euroa Elintarviketurvallisuusvirasto Eviralle vientimahdollisuuksia avaaviin markkinoillepääsyhankkeisiin, vientivalvontajärjestelmien kehittämiseen, pk-elintarvikeyritysten neuvontaan ja vientivalmiuksien parantamiseen sekä sähköisen eläinlääkintötodistusjärjestelmän kehittämiseen.

²⁰ Elintarviketeollisuusliitto. [Jalostettujen elintarvikkeiden sekä maataloustuotteiden vienti.](#)

2.6 Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen

Toimintatapojen muutoksen painopistealueella puretaan tarpeetonta sääntelyä, edistetään digitalisaatiolla hallinnon sujuvuutta ja vauhditetaan uudistuksia kokeilujen kautta. Lisäksi uudistetaan johtamista ja toimeenpanoa. Julkiset palvelut rakennetaan käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisiksi. Luodaan suotuisaa toimintaympäristöä digitaaliselle liiketoiminnalle. Tavoitteena on helpottaa kansalaisten arkea ja yritysten toimintaa sekä tehostaa julkista hallintoa.

Seuraavassa kuviossa on esitetty digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen -painopisteen **kärkihankkeiden** keskeisten etappien saavuttaminen v. 2017.

Kuvio 13. Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen -painopisteen keskeisimmät etapit 2017



Digitalisoidaan julkiset palvelut

Digitaalisten julkisten palveluiden kehittäminen pohjautuu erilaisten tietovarantojen hallintaan ja hyödyntämiseen. Tiedonhallintalain uudistaminen käynnistyi työryhmän linjausten²¹ pohjalta. Sääntelyn kohteina ovat mm. tiedonhallinnan suunnittelu- ja kuvausvelvoitteet (sis. myös kokonaisarkkitehtuurin), tiedon elinkaaren hallinta, tiedon vaihto rajapintojen avulla, tietojen säilytys ja arkistointi (mm. säilytysajat), tietoturvasääntely sekä tiedonhallinnan ohjaus.

Kärkihankkeelle varatulla 100 milj. euron määrärahalla on rahoitettu 15 strategisesti merkittävää digitalisaatiohanketta. Esimerkkeinä näistä ovat kansallinen tulorekisteri ja kiinteistö- ja rakentamisalan digitalisaatiohanke (KIRA-digi).

Kansallisen tulorekisterin (L 53/2018) tavoitteena on keventää yritysten hallinnollista taakkaa yksinkertaistamalla palkan maksamiseen liittyviä ilmoitusmenettelyjä. Palkkatiedot ilmoitetaan 1.1.2019 lähtien tulorekisteriin viiden päivän kuluessa palkan maksetapahtumasta. Tiedot siirtyvät sähköisesti rekisteriin suoraan palkkahallinnon järjestelmistä ja muista tietoa tuottavista järjestelmistä. Verohallinto on rekisterin omistaja ja vastuuviranomainen.

²¹ Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset. Työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2017.

[KIRA-digi -hankkeessa](#) oli vuoden 2017 lopussa käynnissä tai jo päättynyt 78 rakennettua ympäristön toimialan kokeilua, joissa kokeiltiin uusia toimintatapoja ja teknisiä ratkaisuja. Tulevaisuuden digikaavoitukseen keskittyvässä Maankäyttöpäätökset-hankkeessa konkreettisia askeleita otettiin mm. määrittämällä kansainväliset standardit täyttävät vähimmäisvaatimukset tulevaisuuden digikaavoille ja keskeisille maankäyttöpäätöksille.

Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelma (KaPA) päättyi 31.12.2017, jolloin ohjelmassa toteutetut sähköisen asioinnin tukipalvelut olivat laajasti käytössä koko julkishallinnossa. Vuoden lopussa otettiin käyttöön entiset palvelut korvaavat kansalaisen tunnistautumispalvelu (Suomi.fi-tunnistus) ja verkkomaksamisen palvelu (Suomi.fi-maksut). Kansalaisen asiointitili korvattiin Suomi.fi-viestit -palvelulla ja jatkettiin toisen puolesta asioimisen mahdollistavan valtuutuspalvelun (Suomi.fi-valtuudet) käyttöönottoja. [Hankkeen loppuraportissa](#) todetaan, että ohjelmassa saavutettiin sille asetetut keskeiset tulokset suunnitellusti, aikataulussa ja alle alkuperäisen budjetin. Ulkoisen arvioinnin mukaan KaPA on poikkeuksellinen ja ensimmäinen kansallisesti yhteisten tukipalveluiden kehittämisohjelma, jonka tarkoituksena on myös muuttaa valtio- ja kuntatoimijoiden ajattelua ja asiakaslähtöisyyttä. Valtion ja kuntasektorin yhteistyön on todettu toteutuneen ohjelmassa erittäin toimivana.

Kertomusvuonna käynnistettiin kokeiluhanke [Ekosysteemifoorumi](#), jolla vauhditetaan kansalaisten ja yritysten tarpeita palvelevien digiekosysteemien kehkeytymistä. Lisäksi kehitettiin digituen toimintamallia [AUTA-hankkeessa](#).

Julkisen hallinnon tietovarantojen ja tiedon hyödyntämisen mahdollisuuksia on kehitetty ministeriön asettamassa [Yhteinen tiedon hallinta -hankkeessa](#) toteuttamalla selvitys ja kokeilu suurten tiedostojen siirrosta osana Kansallinen palveluväylä -konseptia. Kehitystyön rinnalla on valmisteltu uusia toimintarakenteita sekä henkilötiedon suostumusperusteista hyödyntämistä ns. omadata-periaatteiden mukaisesti.

[Rakennetaan digitaalisen liiketoiminnan kasvu ympäristö](#)

Uusiin toimintamalleihin, palveluekosysteemeihin ja käyttäjäkeskeiseen palvelukehitykseen siirtyminen edellyttää toimenpiteitä kaikilla sektoreilla. Muutos mahdollistetaan mm. kehittämällä säädösympäristöä, madaltamalla alalle tulon kynnystä sekä avaamalla kilpailua.

Tiedon hyödyntämiseen perustuvan liiketoiminnan edellytyksiä on parannettu yleisesti toimeenpanemalla [valtioneuvoston periaatepäätös datan hyödyntämisestä liiketoiminnassa](#) (2016) ja liikenteen palveluiden osalta liikennepalvelulailla (320/2017), joka tuli voimaan tietoja koskevalta osin 1.1.2018. Liikennemarkkinoiden avaamisen osalta laki tulee voimaan 1.7.2018. Laki mahdollistaa uudenlaiset, tietoon perustuvat, käyttäjälähtöiset ja eri liikennemuotoja yhdistävät palvelut. Lailla on mahdollistettu olennaisten

tietojen avoimuus sekä edistetty lippu- ja maksujärjestelmien yhteen toimivuutta ja rajapintojen avoimuutta. Muutokset luovat edellytyksiä lisääntyvälle kilpailulle ja siten kuluttajälähtoisemmille toimintatavoille.

Käyttäjien edellytyksiä luottaa internetiin ja digitaalisiin toimintatapoihin vahvistettiin [kansallisen tietoturvallisuusstrategian](#) (2016) toimilla. Esimerkiksi verkko- ja tietoturvasääntelyä sekä sähköisen tunnistamisen lainsäädäntöä on kehitetty EU- ja kansallisella tasolla. Strategian toimenpiteistä yli puolet oli vuoden 2017 loppuun mennessä toteutettu.

[Älykkään automaation ja robotiikan periaatepäätöksen](#) (2016) toimeenpanon ja robotiikan edistämistoimien myötä Suomeen on syntynyt tieliikenteen ja merenkulun automaatioon uusia toimijaverkostoja ja kansainvälisesti tunnustettuja testialueita. Lisäksi kaikkia liikennemuotoja koskevalla, [automaation edistämiseksi laaditulla tiekartalla](#) varmistetaan automaatiolle otollisen säädös- ja toimintaympäristön syntyminen.

Vuonna 2017 julkaistussa [satelliittinavigoinnin toimenpideohjelmassa](#) (2017) kuvataan toimenpiteet, joilla Suomi nostetaan yhdeksi satelliittijärjestelmien hyödyntämisen kärkimaaksi. Ohjelmassa keskeisimpiä toimenpiteitä ovat satelliittitiedon käyttäminen liiketoiminnassa, paikannuksen laadun varmistaminen erityisesti arktisilla alueilla ja pientsatelliittien hyödyntäminen.

[Säädösten sujuvoittaminen](#)

Kertomusvuonna kansalaisten arkea helpotettiin mm. ammatillisen koulutuksen uudistuksella, henkilökortin sähköisellä hakemusmenettelyllä, aselupamenettelyn yksinkertaistamisella, haja-asutusalueen jätevesien käsittelyn kohtuullistamisella, liikennesääntöjen ja seuraamusten selkeyttämisellä, kuljettajakoulutusuudistuksella sekä ajoneuvojen katsastusaikojen yhdenmukaistamisella EU-sääntöihin. Listattuja säädösten [sujuvoittamis- tai uudistushankkeita](#) on yli 200.

Yritysten toimintaedellytyksiä parannettiin mm. avaamalla markkinoita erityisesti liikenteessä, maakaasumarkkinoilla, avaruustoiminnassa ja alkoholin jälleenmyynnissä, lisäämällä sähköistä asiointia sekä purkamalla ulosottoon liittyviä työllistymisen kannustinloukkuja. Hallinnon keventämistä (ilmoitusmenettelyt) ja palvelujen digitalisointia jatkettiin.

Keskeisimmät hankkeet olivat:

- Nimiasioiden käsittelyä joustavoitetaan sähköisillä palveluilla (L 946/2017) 1.1.2019 alkaen (oikeusministeriö)
- Ammatillisen koulutuksen uudistus (L 531–535/2017) voimaan 1.1.2018 (opetus- ja kulttuuriministeriö)
- Startup -yrittäjien ja ulkomaalaisten asiantuntijoiden oleskelulupia ja järjestelmää kevennetään (L 121/2018), voimaan 1.4.2018 (sisäministeriö)

- Alkoholilain kokonaisuudistus (L 1102/2017) voimaan 1.3.2018 (sosiaali- ja terveysministeriö)
- Kansallinen tulorekisteri (L 53/2018) käyttöön v. 2019 (valtiovarainministeriö)
- Laki liikenteen palveluista (HE 145/2017 vp) laajenee kattamaan kaikki liikenne-muodot ja kokoaa tiedot yhteen liikennealan rekisteriin 1.7.2018 (liikenne- ja viestintäministeriö)
- Rakentamismääräyskokoelman uudistus on vähentänyt yksittäisiä vaatimuksia 50 % 1.1.2018 alkaen (ympäristöministeriö)
- Tieliikennelain kokonaisuudistus (HE 180/2017 vp) lisää turvallisuutta ja muuttaa seuraamusjärjestelmää (liikenne- ja viestintäministeriö)

Hallituksen lakiesitysten vaikutusarviointeja käsittelevälle lainsäädännön arviointineuvostolle kertomusvuosi oli sen toinen ja samalla ensimmäinen kokonainen toimintavuosi. Vuonna 2017 se antoi ministeriöille 26 lausuntoa (v. 2016: 12 lausuntoa). Arviointineuvosto päättää itsenäisesti, mistä hallituksen esityksistä se lausuu. Arviointineuvoston vuosikatsaus ja sen lausunnot ovat nähtävissä [arviointineuvoston verkkosivulla](#).

Yritysten sääntelytaakkaa ennallaan pitämään tarkoitettua ns. yksi yhdestä -mallia kehitettiin vuoden 2017 ajan työ- ja elinkeinoministeriössä sekä maa- ja metsätalousministeriössä. Kokeilun tarkoituksena oli kansainvälisten esikuvien mukaisesti, että yrityksiltä otettaisiin pois vanhoja velvoitteita saman arvoisesti kuin niille ollaan asettamassa uusia velvoitteita. Kokeilun tulos²² oli, että mallin soveltaminen lainvalmistelutyössä on periaatteessa mahdollista. Kokeilun yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriössä kehitettiin laskuri yritysvaikutusten arvioimiseksi ja periaatteen soveltamiseksi²³. Edellytyksenä soveltamiselle on riittävä ohjeistus ja tuki mallin käyttöön sekä resursointi ja osaaaminen tarvittavien aineistojen hankkimiseen ja työstämiseen malliin sopivaksi. Lisäksi on tärkeä varmistaa hallinnonalojen välinen koordinointi, jotta yksi yhdestä -periaate, -jäämälaskenta ja -tilinpäätösmenettely on mahdollista toteuttaa. Lainsäädännön arviointineuvosto antaa kokeilusta lausunnon keväällä 2018, minkä jälkeen hallitus päättää etenemisestä asiassa.

Maaliskuussa 2018 valmistui loppuraportti sääntelytaakan arviointia ja vähentämistä selvittäneestä hankkeesta²⁴. Sääntelytaakalla viitataan sellaisiin lainsäädännöstä johtuviin vaikutuksiin, jotka kuormittavat sääntelyn kohteita taloudellisesti, kuluttavat aikaa tai aiheuttavat vaivaa ja harmia. Hankkeessa pyrittiin luomaan kattava, realistinen ja moniulotteinen yleiskuva yrityksiin, kansalaistoimintaan ja kansalaisiin kohdistuvasta sääntelytaakasta Suomessa. Erityisenä tavoitteena oli tunnistaa turhan taakan keskeisimmät lähteet. Tutkimusraportissa esitetään useita kehittämissuhteita. Keskeisenä kehittämiskohteena painottuu laadukas lainvalmistelu, jolla varmistetaan sääntelyn

²² Tuominen-Thuesen ym. "Yksi yhdestä" -malli osana sääntelyn kehittämistä ja arviointia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2018.

²³ Oravainen ym. Yksi yhdestä -kokeiluhankkeen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 45/2017.

²⁴ Rantala ym. Eri turhasta sääntelystä – sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 27/2018.

tarkoituksenmukaisuus suhteessa myönteisiin ja kielteisiin vaikutuksiin sekä sääntelyn selkeys ja johdonmukaisuus.

[Kokeilukulttuuri ja tieto käyttöön](#)

Hallitusohjelman mukaiset strategiset kokeilut (esim. perustulo- ja valinnanvapauskokeilut), ovat käynnissä ja eri hallinnonalojen kokeilutoiminta on vilkasta. Kokeilukulttuuria on vahvistettu avaamalla Kokeilunpaikka.fi -alusta keväällä 2017 ja aloittamalla yhteistyö Motiva Oy:n kanssa alustan edelleen kehittämiseksi. Kokeilun paikassa on toteutettu ensimmäiset pienkokeilujen rahoitushaut kiertotalousteemasta, ja sen käyttö kasvaa koko ajan.

Valtioneuvoston päätöksentekoa on tuettu suuntaamalla valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan rahoitusta valtioneuvoston hyväksymän selvitys- ja tutkimussuunnitelman mukaisesti hallitusohjelman painopisteisiin. Kertomusvuonna oli käynnissä 132 hanketta, joista 70 oli v. 2017 käynnistyneitä hankkeita. Hankkeista 68 päättyi kertomusvuoden aikana. Hankeraportteja julkaistiin 82. Hankkeista välitettiin tietoa mm. [Tietokayttoon.fi](#) -verkkosivulla, jolla oli kävijöitä lähes 70 000.

Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksen²⁵ mukaan valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan kuuluvat uudet tutkimusrahoituksen muodot on järjestetty valtioneuvoston antamien linjausten mukaisesti. Rahoittajat ja ministeriöt ovat ottaneet käyttöön uusia toimintatapoja, joiden kautta rahoitettujen hankkeiden tuloksia voidaan hyödyntää yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Uusia keinoja ovat vaikuttavuuskertomukset sekä hyödyntämis- ja viestintäsuunnitelmat, joiden kautta hankkeiden vaikuttavuutta edistetään jo prosessin kuluessa. Rahoitus on myös edistänyt hallinnonalojen välistä yhteistyötä.

[Johtamisen ja toimeenpanon parantaminen valtioneuvostossa](#)

Kertomusvuonna valmisteltiin selvitystä yhtenäisen valtioneuvoston mallin toimivuudesta Suomessa. Osana selvitystä tarkasteltiin myös komiteatyön uudistamista osana laajojen lainsäädäntöhankkeiden valmistelua. Selvitystyö valmistui 18.4.2017.²⁶ Selvityksen valmistuttua toimintatapojen uudistamisen ministerityöryhmä on käsitellyt ehdotukset. Ehdotusten toimeenpano ja jatkoselvitys toteutetaan osana johtamisen kärkihanketta.

Valtionhallinnon johtamista kehitetään siten, että johtamisesta tulee entistä ammattimaisempaa ja johtamisjärjestelmät ovat toimivia. Lisäksi johtamisen tuloksellisuuden seuranta ja raportointia tehostetaan. Käynnissä on tätä tukevia erilaisia hankkeita liittyen esim. johtamissopimuksiin, strategiseen henkilöstöjohtamiseen ja virastojen palvelulupauksiin.

²⁵ Valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA) päätöksentekoa tukevan toiminnan organisointi. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 2/2018.

²⁶ Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvitys. Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla. Valtiovarainministeriön julkaisu 15/2017.

2.7 Maakunta- ja sote-uudistus

Maakunta- ja sote-uudistuksessa Manner-Suomeen perustetaan uudet maakunnat, uudistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenne, palvelut ja rahoitus sekä siirretään maakunnille uusia tehtäviä mm. kunnilta ja valtion aluehallinnosta. Itsehallinnolliset maakunnat muodostetaan nykyisen maakuntajaon pohjalta. Maakunnat perustetaan vuoden 2018 aikana, maakuntavaalit on suunniteltu järjestettävän syksyllä 2018 ja tehtävien järjestämisvastuu siirtyy maakunnille 1.1.2020 lukien. Lisäksi perustetaan sosiaali- ja terveydenhuollon viisi yhteistyöaluetta.

Valtio vastaa ensisijaisesti tulevien maakuntien rahoituksesta. Uudistuksen tavoitteena on kuroa umpeen iso osa julkisen talouden kestävyysvajeesta. Hallituksen 10 mrd. euron säästötavoitteesta n. 3 mrd. euroa on tarkoitus saada sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksista vuoteen 2030 mennessä. Säästötavoitteen saavuttaminen edellyttää, että menot saavat jatkossa kasvaa vain 0,9 % vuodessa, kun nyt ne kasvavat 2,4 % vuosittain.

Keväällä 2017 annettiin eduskunnalle uudistuksen viisi keskeistä hallituksen esitystä.

Maakuntalailla perustetaan uudet maakunnat ja toteutetaan niiden talous ja hallinto. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislailla siirretään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuu kunnilta maakunnille. Voimaannpanolailla toteutetaan laajamittaiset omaisuuksien ja henkilöstön siirtymäjärjestelyt. Maakuntien rahoituslailla annetaan säännökset valtion rahoituksen kokonaistasosta ja kohdentumisesta maakuntakohtaisesti. Kuntien valtionosuusjärjestelmä uudistetaan vastaamaan kunnille jääviä tehtäviä.²⁷

Laissa sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta säädetään sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajien toimintaedellytyksistä, rekisteröinnistä ja valvonnasta (HE 52/2017 vp). Lailla varmistetaan sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttäjien asiakas- ja potilasturvallisuus. Tarkoituksena on myös varmistaa hyvälaatuiset palvelut sekä edistää palvelun tuottajan ja viranomaisten välistä yhteistyötä. Palveluja tuottavia tahoja koskisi yhdenvertainen sääntely riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai asemasta yksityisenä tai julkisena toimijana.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevasta valinnanvapaudesta annettiin hallituksen esitys (HE 47/2017 vp) keväällä 2017. Valmistelua jatkettiin ja uusi esitys valinnanvapauslaiksi annettiin maaliskuussa 2018 (HE 16/2016 vp). Esityksen tarkoituksena on, että asiakas voisi valita palvelujen tuottajan nykyistä monipuolisemmin. Asiakas voisi listautua valitsemansa sosiaali- ja terveyskeskuksen asiakkaaksi ja valita lisäksi valitsemansa suunhoidon yksikön. Asiakas voisi valita myös maakunnan tuottamissa palveluissa palvelut tuottavan toimipisteen. Käytössä olisivat myös asiakasseteli

²⁷ HE 15/2017 vp, HE 57/2017 ja HE 71/2017

sekä henkilökohtainen budjetti, joiden käyttö perustuisi maakunnan tekemään palvelutarpeen arviointiin. Valinnanvapausmalli tulisi voimaan vaiheittain vuosina 2020–2024. Keväällä 2017 alkaneissa palvelusetelikokeiluissa on kokeiltu valinnanvapautta nykyisen lainsäädännön (palvelusetelilaki, asiakasmaksulaki) sallimissa puitteissa. Kokeiluja on tarkemmin esitelty [sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivuilla](#).

Sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämis- ja valinnanvapausuudistuksen arvioidaan hillitsevän palvelujen menokehitystä 3 mrd. euroa vuoteen 2030 mennessä, mikäli toimintatapoja muutetaan aikaisempaa kustannusvaikuttavammiksi. Uudistuksen toimeenpano ja erityisesti tietojärjestelmäratkaisut edellyttävät aluksi investointeja ja voivat lyhyellä aikavälillä lisätä sosiaali- ja terveystalouden palveluista aiheutuvia kustannuksia. Kustannusten kasvua voidaan hillitä mm. painottamalla ennaltaehkäiseviä ja perustason palveluita. Suuri osuus menoista koostuu henkilöstökustannuksista, joten palkkaratkaisuilla on keskeinen merkitys siinä, saavutetaanko kustannussäästöjä.

Vuoden 2019 tasolla kunnista maakuntiin siirrettävä kustannus on n. 17,6 mrd. euroa. Summa koostuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannuksista sekä maakuntaliittojen ja maaseutuhallinnon tehtävien kustannusosuudesta. Vastaavalla euromäärällä siirretään maakuntiin kuntien valtionosuuksia, kunnallisveroa ja yhteisöveroa. Siirrettävästä tulosta on vähennetty kuntien valtionosuusjärjestelmään sisältyvä hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen kertoimen rahoitus, johon maakunnat osallistuvat 50 prosentin osuudella (n. 30 milj. euroa).

Maakuntauudistuksen valmistelun tukemiseksi vuoden 2017 talousarvioon perustettiin uusi momentti 28.70.05 (Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon tuki ja ohjaus), jolle koottiin uudistuksen rahoitusta yht. 53,3 milj. euroa. Momentilta on v. 2017 mm. myönnetty esivalmisteluavustusta maakuntien perustamiseen liittyvään valmisteluun sekä rahoitettu uudistuksen ohjaus- ja koordinoitavien tehtävien. Vuonna 2018 momentille on myönnetty 180,5 milj. euroa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisointia, tietojen ja tietojärjestelmien integraatiota ja tiedolla johtamisen toteuttamista varten perustettiin 31.8.2017 SoteDigi Oy, joka kehittää sosiaali- ja terveydenhuollon uusia digitaalisia ratkaisuja. Digitalisaatiolla tuetaan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan muutosta ja palvelujen tuottavuuden ja kustannustehokkuuden parantamista. Valtio omistaa aluksi yhtiön kokonaan, mutta osakkeiden enemmistö siirretään maakunnille viimeistään 1.1.2020.

Maakunnille siirtyy myös muita kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä (ks. taulukko 3). Tehtävien sisällöllisiä muutoksia koskevat hallituksen esitykset on tarkoitettu antaa eduskunnalle vuosien 2018 ja 2019 aikana. Tehtäviä kootaan näillä hallituksen esityksillä maakunnille useilta eri viranomaisilta: kunnilta ja kuntayhtymiltä, maakuntien liitoilta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta (ELY-keskukset), työ- ja elinkeinotoimistoilta (TE-toimistot), elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ-

ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksesta (KEHA-keskus) sekä aluehallintovirastoilta.

Taulukko 3. Maakuntiin siirtyvät muut kuin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialat

Uusien maakuntien tehtäväala	Aiempi vastuutaho
Pelastustoimi	Kunnat
Ympäristöterveydenhuolto (terveydensuojelu, tupakka- ja elintarvikevalvonta ja eläinlääkintähuolto)	Kunnat ja aluehallintovirastot
Maatalous ja maaseudun kehittäminen	Kunnat ja ELY-keskukset
Alueiden ja niiden elinkeinoelämän kehittäminen, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä kotouttamisen edistäminen	Maakuntien liitot, ELY-keskukset ja TE-toimistot
Alueiden käytön suunnittelu ja ohjaus, maakuntakaavoitus sekä rakennustoiminnan edistäminen	Maakuntien liitot ja ELY-keskukset
Kala- ja vesitalous, vesihuollon suunnittelu sekä vesi- ja merenhoito	ELY-keskukset
Liikennejärjestelmäsuunnittelu ja alueellinen tienpito	ELY-keskukset
Maakunnallisen identiteetin sekä kulttuurin, osaamisen ja liikunnan edistäminen	ELY-keskukset
Alueellinen alkoholihallinto	Aluehallintovirastot
Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan kuuluva alueellinen varautuminen	Aluehallintovirastot

Osana maakuntauudistusta toteutetaan myös valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointi. Keskeinen toimenpide on uuden valtakunnallisen toimivalan Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) perustaminen 1.1.2020 alkaen. Virastolle siirretään pääosa samalla lakkautettavien aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) sekä myös osa lakkautettavien ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen tehtävistä. Luovan keskeiset tehtäväalat ovat sosiaali- ja terveydenhuolto, varhaiskasvatus, opetus ja kulttuuri, ympäristö sekä työsuojelu. Lisäksi virasto hoitaa muita erikseen säädettyjä oikeusturva-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä. Nämä muutokset samoin kuin valtaosa maakunnille osoitettavien muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirroista toteutetaan maaliskuussa 2018 eduskunnalle annetulla esityksellä (HE 14/2018 vp) maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

Tulevaisuuden kunta

Hankkeen tavoitteena on määritellä visio tulevaisuuden kunnasta v. 2030 ja kuntien rooli ja tehtävät sekä asema suhteessa perustettaviin maakuntiin. Painopisteinä tarkastelussa ovat kunnan rooli hyvinvoinnin, elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden edistäjänä sekä kuntademokratian vahvistaminen. Työn kuluessa kartoitetaan myös tarvittavat lainsäädäntömuutokset ja pitkän aikavälin kunta- ja valtiopolitiikan muutostarpeet.

Parlamentaarisen työryhmän väliraportti²⁸ esiteltiin helmikuussa 2017. Työ jatkuu kartoittamalla mm. kuntalain ja pitkän aikavälin kunta- ja valtiopolitiikan muutostarpeet.

²⁸ Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030. Parlamentaarisen työryhmän väliraportti tulevaisuuden kunnasta. Valtiovarainministeriön julkaisu 9a/2017.

Mahdolliset lainsäädäntömuutokset valmistellaan siten, että ne tulisivat voimaan vuoden 2019 alusta.

Osana hanketta on tehty kaksoiskuntalaisuusselvitys²⁹. Sen mukaan perustuslaki asettaa reunaehdoja kaksoiskuntalaisuuteen liitettäviin oikeuksiin. Suomalaiseen monipaikkaisuuteen ei voi esim. liittyä verotuksellisia ja äänioikeuteen tai vaalikelpoisuuteen liittyviä oikeuksia tai velvollisuuksia. Osassa kunnallisia palveluja kunnan jäsenyyttä ei kuitenkaan edellytetä: esim. terveydenhuollossa monipaikkaisuus on otettu jo huomioon. Tulevaisuudessa valinnanvapauslainsäädäntö mahdollistaa valinnan nykyistä joustavammin.

[Kuntien, maakuntien ja koko julkisen sektorin kustannusten karsiminen \(ns. JTS-miljardi\)](#)

Hallitusohjelman mukaan tavoitteena on vähentää kuntien kustannuksia miljardilla eurolla karsimalla lakisääteisiä tehtäviä ja niiden toteuttamista ohjaavia velvoitteita pitkällä aikavälillä eli vuoteen 2029 mennessä. Myöhemmin tarkastelua laajennettiin koko julkiseen talouteen. JTS-miljardia koskevaa ohjelmaa on tarkoitus toteuttaa kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä koskevan toimenpideohjelman lisäksi valmisteilla olevilla kolmella kuntien kannustinjärjestelmällä. Järjestelmät liittyvät käyttötalouden menojen kasvun hillitsemiseen, digitalisaation edistämiseen ja tilakustannusten hillintään. Lisäksi on selvitetty, miten valtionhallinnon tuottavuutta voitaisiin edistää tarkoituksenmukaisimmalla tavalla digitalisaatiota täysimääräisesti hyödyntäen.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistoimista merkittävä osa sisältyy laajempiin lainsäädäntöuudistuksiin, esim. henkilö-, posti- ja tavarakuljetusten uudistamiseen. Uudistusten ja lainsäädäntömuutosten valmistelu on pääosin vielä meneillään. Arvio ohjelman vaikutuksista vuoteen 2029 mennessä on vuositasolla n. 370 milj. euroa. Jo toteutetuista toimenpiteistä esimerkkejä ovat yksittäisten osatehtävien poistaminen vanhuspalvelulaista sekä korjaus- ja energia-avustusten siirtäminen Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAlle.

2.8 Valtioneuvoston EU-vaikuttaminen

[Säännöllinen ja etupainotteinen vaikuttamisprosessi](#)

EU-vaikuttamista linjataan valtioneuvoston vuosittaisissa vaikuttamisstrategioissa, joita täydentävät kunkin ministeriön toimialaltaan laatimat EU-vaikuttamissuunnitelmat. Strategioiden tavoitteena on suunnitelmallinen vaikuttaminen ja laaja-alainen EU-keskustelu eduskunnassa. Vuoden 2016 joulukuussa linjattiin vuoden 2017 vaikuttamisstrategia (E 123/2016 vp) ja marraskuussa 2017 vuoden 2018 vaikuttamisstrategia (E 106/2017 vp). EU-ministerivaliokunta tekee säännöllisesti Suomelle tärkeitä

²⁹ Millaista monipaikkaisuutta Suomeen – Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta. Valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2018.

asiakokonaisuuksista ennakkovaikuttamislinjauksia. Valtioneuvosto linjasi alkukesästä alustavat tavoitteensa komission seuraavan vuoden työohjelmaan ja tarkensi niitä syksyn kuluessa.³⁰

Ison-Britannian eroprosessi EU:sta

Iso-Britannia antoi eroilmoituksensa³¹ 29.3.2017. Eurooppa-neuvoston huhtikuussa antamat suuntaviivat, joissa sovittiin erosopimuksen keskeisistä tavoitteista, heijastivat hyvin Suomen kantoja. Neuvottelut päätettiin jaksottaa kahteen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa EU keskittyi neuvottelemaan vain erosopimuksen keskeisimmistä asioista eli kansalaisten oikeuksista, rahoitusratkaisusta ja Irlannin rajaratkaisusta. Toiseen vaiheeseen siirryttiin joulukuussa, ja siinä neuvotellaan siirtymäajan järjestelyistä, lopuista erosopimuksen auki olevista kysymyksistä sekä käydään alustavia keskusteluja uuden suhteen puitteista.

Suomen tärkeimpiä tavoitteita olivat kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä saavutettujen oikeuksien turvaaminen sekä rahoitusratkaisu. Kansalaisten oikeuksien kannalta EU saavutti pitkälti tavoitteensa. Kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudet turvataan sellaisina kuin ne ovat eropäivänä tai mahdollisen siirtymäajan päättyessä. Iso-Britannia sitoutui vastaamaan kaikista jäsenyytensä aikana tekemistään taloudellisista sitoumuksista ja lupasi hoitaa osuutensa nykyisestä rahoituskehiksestä sekä budjetin ulkopuolisista rahastoista. Pohjois-Irlannin rajakysymyksessä EU ja Iso-Britannia pääsivät vasta osittaiseen ratkaisuun.³² Tavoitteena on mm. Pohjois-Irlannin rauhanprosessin kunnioittaminen sekä kovan rajan ja sääntelyerojen välttäminen. Koska Iso-Britannia haluaa jäädä sisämarkkinoiden ja tulliliiton ulkopuolelle, sen vastuulla on konkreettisten ratkaisujen esittäminen.

Unionin kehittäminen

Suomi osallistui aktiivisesti keskusteluun EU:n kehittämisestä. EU27-päämiesten maaliskuussa antamaan julistukseen EU:n tulevaisuudesta saatiin mukaan useita Suomen muokkausehdotuksia, esimerkkinä näistä maininta yhteisten sääntöjen noudattamisesta.

EU-johtajien asialistassa korostetaan päätöksenteon tehokkuutta ja tarvetta vaalia unionin yhtenäisyyttä sekä etsiä konkreettisia ratkaisuja ajankohtaisiin ongelmiin. Kirjaukset ovat Suomen tavoitteiden mukaisia.³³

³⁰ E 49/2017 vp ja EJ 33/2017 vp

³¹ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 50 artikla

³² E 125/2016 vp, EJ 5/2017 vp, EJ 7/2017 vp, EJ 9/2017 vp, EJ 10/2017 vp, EJ 25/2017 vp, EJ 34/2017 vp, EJ 36/2017 vp ja EJ 38/2017 vp

³³ E 96/2017 vp ja E 29/2017 vp

Yhteisten arvojen noudattaminen

Suomi korosti eri yhteyksissä unionin yhteisten arvojen noudattamista, erityisesti oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista. Oikeusvaltioperiaatetta koskevassa säännöllisessä neuvoston vuoropuhelussa pidettiin esillä Suomen näkemyksiä tiedotusvälineiden monimuotoisuudesta ja oikeusvaltioperiaatteesta digitaalisena aikakautena.

Kertomusvuonna komissio antoi Puolalle oikeusvaltiosuosituksia. Komissio myös ehdotti neuvostolle, että se toteaisi olevan selvä vaara, että Puola loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta.

Sääntelyn toimivuuden parantaminen

Suomi jatkoi työtä EU-sääntelyn toimivuuden parantamiseksi mm. vaikuttamalla siihen, että neuvostossa käynnistetään vaikutusarviointien laadinta, ja osallistumalla EU-lainsäädännön yksinkertaistamista edistävän REFIT³⁴-foorumin toimintaan.

Suomi teki kansallisen EU-sääntelyn toimivuutta koskevan kartoituksen perusteella komissiolle ehdotuksia säädösten kumoamiseksi, poisvetämiseksi, muuttamiseksi ja uudelleenarvioimiseksi.³⁵ Lisäksi valtioneuvostossa seurattiin keskitetysti EU-direktiivien täytäntöönpanotilannetta. Koska keskitetyn seurannan rinnalla on kehitetty ministeriöiden sisäisiä valvontajärjestelmiä, voidaan arvioida, että seuranta on nykyisin kattavaa ja tehokasta.

Muuttoliikkeeseen vastaaminen

Kertomusvuonna muuttoliike EU:hun väheni edelleen. EU:ssa sovittiin laajoista toimenpidekokonaisuuksista keskisen Välimeren reitin Eurooppaan suuntautuvaan muuttoliikkeeseen vastaamiseksi. Esillä olivat erityisesti toimet Afrikan lähtö- ja kauttakulkumaissa sekä rahoituskysymykset.

Yhteisen turvapaikkajärjestelmän (ml. Dublin-järjestelmä) uudistamista koskevissa säädösneuvotteluissa edettiin, mutta sopua ei vielä saavutettu turvapaikkahakemusten käsittelystä aiheutuvan taakan jakautumisesta jäsenvaltioiden kesken. Vaikka EU tiivistä palautus- ja takaisinottoyhteistyötä kolmansien maiden kanssa, ei palautusten määrää kertomusvuonna saatu EU:n tavoittelemalle kasvu-uralle. Suomi ajoi palautusten ja takaisinoton edistämistä erityisesti Irakin, Somalian ja Afganistanin kanssa. Määräaikaiset sisäisten siirtojen järjestelyt päättyivät syyskuussa. Useissa jäsenvaltioissa päätösten täytäntöönpano jäi puutteelliseksi, mutta Suomi kantoi oman vastuunsa (E 103/2017 vp).

Kasvun, kestävän kehityksen ja vakauden edistäminen

Komission sisämarkkinastrategioiden aloitteiden valmistelussa Suomi tavoitteli erityisesti palveluiden, pääomamarkkinoiden ja energiamarkkinoiden vapauttamista sekä

³⁴ Regulatory Fitness and Performance. REFIT-foorumi on osa Euroopan komission paremman sääntelyn REFIT-ohjelmaa.

³⁵ E 20/2017 vp, E49/2017 vp ja EJ 33/2017 vp

digitaalisen talouden vahvistamista.³⁶ Suomen näkemykset teollisuuden digitalisatiosta, palvelujen merkityksestä ja puhtaista ratkaisuksista otettiin huomioon EU:n teollisuuspolitiikan uudistamista koskevassa pohjatyössä. Eurooppa-neuvosto linjasi Suomen aloitteesta, että EU:lle valmistellaan tekoälyn hyödyntämistä koskeva yhteinen lähestymistapa. Lisäksi Suomi saavutti tavoitteensa digitalisaation huomioimisesta osamisen agendan uusissa aloitteissa. Syksyllä hyväksytty Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari oli myös Suomen kannan mukainen.

Suomi pystyi vaikuttamaan tehokkaasti talous- ja rahaliiton kehittämiseen niin EU:n neuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa kuin euroryhmässä valtioneuvostossa loka-kuussa linjattujen ennakkovaikuttamiskantojen ansiosta (E 80/2017 vp). Suomi oli aktiivinen ennakkovaikuttamisessa myös tulevaan monivuotiseen rahoituskehukseen ja linjasi etunojaisesti tavoitteitaan mm. koheesiopolitiikan ja maatalouspolitiikan uudistamiseen sekä verkkojen Eurooppa-välineeseen (CEF) ja tutkimusrahoitukseen.³⁷ Suomi toimi lisäksi erityisesti paremman rahoitusmarkkinasääntelyn aikaansaamiseksi, pankkiunionin loppuunsaattamiseksi sekä pääomamarkkinaunionin kehittämiseksi. Myös Suomen tärkeänä pitämässä investointien tukemisessa edistytettiin, kun strategisten investointien rahaston (ESIR) toimintaa päätettiin jatkaa vuoteen 2020 ja volyyymiä kasvattaa 500 mrd. euroon.

Pariisin ilmastopöytäkirjan toimeenpano eteni, kun sopu kolmesta keskeisestä toimeenpanosäädöksestä saatiin aikaan. Suomi vaikutti siihen, että kunnianhimoisten tavoitteiden toteuttamiseen saatiin uusia joustoja ja että EU:n maankäyttösektoria koskeva LULUCF-asetus mahdollistaa tulevaisuudessakin metsien lisääntyvän, kestävän ja monipuolisen käytön.

Energiapolitiikassa merkittävin saavutus oli neuvoston yhteinen kanta puhtaan energian paketista joulukuussa. Suomi saavutti neuvottelutavoitteensa: sähkömarkkinamallista tulee markkinaehtoinen, uusiutuvan energian kestävyyskriteerit sekä tavoitteet sopivat Suomelle ja hallintomalli ottaa huomioon Suomen olosuhteet sekä energianvarmuuden turvaamisen.³⁸

Suomi piti onnistuneesti biotalousstrategian päivittämistarvetta esillä komission suuntaan. Kiertotalouteen liittyen Suomi toimi sen puolesta, että kierrätystavoitteista tuli realistisempia ja että niissä otettiin paremmin huomioon myös jäsenvaltioiden olosuhteet.

Ulkoisen toiminnan ja turvallisuuden vahvistaminen

Kertomusvuosi oli EU:n puolustusulottuvuuden kehittämisessä merkittävä ja useissa Suomen tärkeinä pitämässä aloitteissa edistytettiin.

³⁶ U 27/2017 vp, U 30/2017 vp ja U 31/2017 vp

³⁷ E 34/2017 vp, EJ 1 5/2017 vp, EJ 27/2017 vp, EJ 28/2017 vp, EJ 31/2017 vp ja EJ 32/2017 vp

³⁸ U 6/2017 vp, U 7/2017 vp, U 8/2017 vp, U 9/2017 vp, U 10/2017 vp, U 11/2017 vp ja U 12/2017 vp

EU:n sotilasesikunnan yhteyteen perustettiin kesäkuussa kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelu- ja johtokyky. Suomi pitää tätä ensiaskeleena kohti tavoittelevaansa laajempaa sekä sotilaalliset että siviilikriisinhallintaoperaatiot kattavaa esikuntaraken-
netta.

Komissio antoi kesäkuussa tiedonannon Euroopan puolustusrahastosta ja asetusehdotuksen puolustusteollisesta kehittämisohjelmasta. Tavoitteena on lisätä puolustusyhteistyötä ja tukea Euroopan puolustusteollisuuden kilpailukykyä.

Puolustuksen säännöllinen arviointi (CARD) aloitettiin kokeiluna syksyllä. Joka toinen vuosi ministeritasolla käytävän arviointikeskustelun päämääränä on edistää Euroopan suorituskypyyksien täyttämistä ja tarjota jäsenmaille foorumi kansallisten suunnitelmien koordinointiin, mikä vastaa Suomen pitkäaikaisia tavoitteita.

EU:n puolustusyhteistyön syventämiseen tähtäävä pysyvä rakenteellinen yhteistyö käynnistettiin. Mukana on nyt 25 jäsenmaata. Suomi oli mukana yhteistyötä valmistelevassa ydinjoukossa.

EU:n ja Naton yhteistyön tiivistämisessä edettiin. Edistystä on saavutettu etenkin hybriduhkien torjunnassa, kyberturvallisuudessa, operaatioyhteistyössä ja harjoitustoiminnassa. Eurooppalainen hybridiosaamiskeskus aloitti toimintansa Helsingissä syyskuussa 12 osallistujamaan voimin. Lisäksi EU ja Nato osallistuvat aktiivisesti keskuksen toimintaan.³⁹

2.9 Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Valtioneuvoston kesäkuussa 2016 eduskunnalle antamassa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (VNS 6/2016 vp – EK 29/2016 vp) esitetyt painopisteet muodostavat Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan selkärangan tuleville vuosille.

Kansainväliselle toimintaympäristölle on ominaista muutosten nopeus ja ennakoimattomuus. Kansainvälinen turvallisuustilanne heikkeni kertomusvuonna edelleen. Yhdysvaltojen ja Venäjän suhteet muuttuivat entistä jännitteisemmiksi. EU:n Venäjä-politiikka jatkui ennallaan. Keskeisten kansainvälisoikeudellisten normien merkitys rauhan ja vakauden säilyttämiseksi korostui.

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö EU:n piirissä oli tiivistä ja tuloksellista. Suomen tavoite on EU:n vahvistaminen turvallisuuden tuottajana ja turvallisuusyhteisönä.

³⁹ UTP 3/2017 vp, UTPJ 8/2017 vp, UTPJ 17/2017 vp UTPJ 22/2017 vp, UTPJ 24/2017 vp, UTPJ 25/2017 vp ja UTPJ 26/2017 vp

EU:ssa tehtiin lukuisia turvallisuutta ja puolustusyhteistyötä vahvistavia päätöksiä Suomen ajaman linjan mukaisesti (ks. tarkemmin luku 2.8 Valtioneuvoston EU-vaikuttaminen).

Ulko- ja turvallisuuspoliittista yhteistyötä Ruotsin kanssa jatkettiin tiiviisti ja laaja-alaisesti poliittisella ja virkamiestasolla. Suomi kehitti kumppanuuttaan Naton kanssa, erityisesti ns. 29+2 -kokoonpanossa yhdessä Ruotsin kanssa. Kertomusvuonna Suomen asemaa laajennettujen mahdollisuuksien kumppanimaana (EOP, Enhanced Opportunities Partnership) jatkettiin kolmeksi seuraavaksi vuodeksi. Laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (418/2017) tuli voimaan heinäkuussa 2017.

Sotilas- ja siviilikriisinhallinnassa kasvavina haasteina ovat pakolaisuus, hallitsemattomat muuttoliikkeet, radikalisaatio ja terrorismi. Sotilaallisen kriisinhallinnan painopistealueena oli Lähi-itä, jossa jatkettiin osallistumista UNIFIL-operaatioon Libanonissa sekä toimittiin osana kansainvälistä ISIS-terroristijärjestön vastaista koalitiota Irakissa. Suomi jatkoi lisäksi osallistumistaan Naton Resolute Support -operaatioissa Afganistanissa. Siviilikriisinhallinnassa painopiste oli Ukrainassa, Lähi-idässä ja Afrikassa. Suomi edisti johdonmukaisesti YK-politiikkansa painopisteitä, kuten rauhanvälitys sekä naiset, rauha ja turvallisuus.

Suomen profiili hybridi-vaikuttamisen ehkäisemiseksi ja kyberturvallisuuden edistämiseksi kansainvälisessä yhteistyössä vahvistui. Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus aloitti toimintansa syyskuussa Helsingissä. Keskus tukee EU:n, Naton ja näiden jäsenmaiden kohtaamiin hybridiuhkiin vastaamista. Keskuksen tehtävänä on lisätä tietoisuutta hybridiuhkista sekä yhteiskuntien haavoittuvuuksista, joita voidaan hyödyntää hybridioperaatioissa.

Ennustettavuuden ja vakauden vahvistamista muuttuvassa turvallisuusympäristössä tuetaan myös kansainvälisellä asevalvonnalla. Suomi toimi kansainvälisen asekauppasopimuksen (ATT) puheenjohtajana 2016–2017 ja vastaa ydinterrorismin torjuntaa koskevan globaalialoitteen (GICNT) kansainvälisestä koordinaatiosta vuosina 2017–2019.

[Kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö](#)

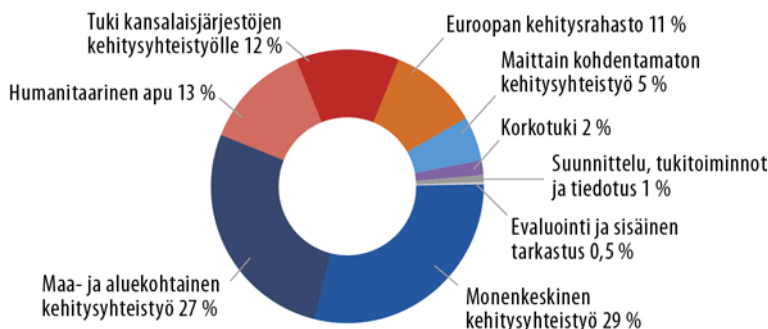
Suomi ja Kansainvälinen rahoitusyhtiö IFC perustivat lokakuussa 2017 yhteisen ilmastorahaston, joka tukee uusiutuvan ja puhtaan energian ratkaisuja sekä ilmastohankkeita kehitysmaissa. Suomi kanavoi kaikkiaan 114 milj. euroa rahastoon, jonka kesto on 25 vuotta. Varat sijoitetaan ilmastohankkeisiin viiden seuraavan vuoden kuluessa. Maailmanpankkiryhmään kuuluva IFC on maailman suurin ja kokenein yksityisen sektorin kehitysrahoittaja. IFC valikoitui rahasto-ohjelman toteuttajaksi, koska kehityspoliittiset finanssisijoitukset pyritään tekemään mahdollisimman vastuullisesti ja ottaen huomioon, että niille on asetettu myös tuotto- ja palaumaodote. Rahasto-ohjelma on linjassa kehityspoliittisen selonteon (VNS 1/2016 vp – EK 9/2016 vp) kanssa ja vastaa

Suomen Pariisin ilmastoneuvotteluissa tekemää lupaus käyttä merkittävä osa kehityspoliittisista finanssisijoituksista ilmastotoimiin.

Suomi nosti seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeudet aiempaakin vahvemmasi kehityspoliittiseksi prioriteetiksi sekä rahoituksessa että politiikkavaikuttamisessa. Suomi vaikutti vuoden aikana myös siihen, että EU:n kehityspoliittikka vastaisi aiempaa vahvemmin Eurooppaan suuntautuvan muuttoliikkeen taustalla oleviin syihin ja suuntasi kasvavan osan kehitysrahoituksestaan muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaihin.

Kehitysyhteistyön maksatukset olivat virallisen ennakkotiedon mukaan v. 2017 yht. 935 milj. euroa eli n. 0,41 % bruttokansantulosta. Varsinaisen kehitysyhteistyön osuus maksatuksista on n. 565 milj. euroa. Muun kehitysyhteistyön kuten pakolaiskulujen ja EU-budjettiosuuden määrät voivat poiketa ennusteista.

Kuvio 14. Varsinaisen kehitysyhteistyön maksatusten (yht. 565,3 milj. euroa pl. yhteistoimintahankkeet) osuudet käyttösuunnitelmakohteittain 2017



Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n kehitysapukomitea DAC arvioi kertomusvuonna Suomen kehityspoliittikkaa ja kehitysyhteistyötä. Yleisarvio Suomesta oli kiittävä. Kehitysyhteistyön osaaminen ja toteuttaminen ovat hyvällä tasolla. Vertaisarvio antoi Suomelle lisäksi suosituksia kehitysyhteistyön parantamiseksi. Myös tämä arvio kiinnitti huomiota siihen, ettei Suomella ole pitkän aikavälin suunnitelmaa siitä, kuinka 0,7 prosentin tavoite kehitysavun bruttokansantulo-osuudesta saavutetaan.

Taloudelliset ulkosuhteet

Kertomusvuonna valmisteltiin uusi Business Finland -toimintamalli (ks. edellä luku 2.2). Osana uudistusta Business Finland ja ulkoministeriö tiivistävät yhteistyötä ulkomaan toimintojen suunnittelussa, toimeenpanossa ja ohjaamisessa. Suurlähettiläät toimivat Team Finland -ulkomaantiimien maajohtajina, mikä näkyy asiakkaalle aiempaa kokonaisvaltaisempaa palveluna.

Kertomusvuonna saavutettiin merkittävää edistystä, kun mm. Japanin kauppaneuvotteluissa päästiin läpimurtoon ja mm. Mercosur-alueen ja Meksikon kanssa käytävissä neuvotteluissa edettiin. EU–Kanada -sopimus tuli väliaikaisesti voimaan syksyllä 2017, ja toimet sen kansalliseksi voimaansaattamiseksi aloitettiin.

Vuosi 2017 oli monen- ja useanvälisissä kauppasopimusneuvotteluissa ja -keskusteluissa Suomen ja EU:n ulkopuolisista syistä varsin haasteellinen. Kauppa- ja kehitystoimintaan panostettiin hallitusohjelman mukaisesti. Toiminnassa tuettiin myös hallitusohjelman linjaa oikeusvaltioperiaatteen ja syrjimättömään sääntelyyn liittyvien oikeuksien turvaamiseksi.

Venäjän kanssa jatkettiin kahdenvälisesti kotimaisten yritystemme keskeisiin haasteisiin vaikuttamista ja yritysten etujen puolustamista.

[Puolustuksen toimintaympäristön muutos ja siihen vastaaminen](#)

Suomen sotilaallisen toimintaympäristön muutos on asettanut puolustuskäyttömme kasvaneita vaatimuksia, joihin vastaaminen edellyttää toimintaympäristöömme suhteutettua puolustusjärjestelmää. Suomen puolustamiseen tarvittava puolustusjärjestelmä muodostuu maa-, meri- ja ilmapuolustuksesta sekä niitä tukevista yhteisistä suorituskyvyistä ja kyvystä antaa ja ottaa vastaan kansainvälistä apua. Puolustusjärjestelmän kehittämisessä on otettu huomioon sotilaallisen liittoutumisen mahdollisuus.

Valtioneuvoston puolustusselonteko (VNS 3/2017 vp – EK 23/2017 vp) antaa linjaukset Suomen puolustuskäytön ylläpidolle, kehittämiselle ja käytölle keskipitkällä aikavälillä. Linjausten toimeenpano varmistaa, että puolustuskäyttömme vastaa toimintaympäristön vaatimuksiin. Puolustusjärjestelmän ylläpidon ja kehittämisen painopisteet selontekokaudella ovat kaikkien puolustushaarojen valmius, käytöstä poistuvien suorituskykyjen korvaaminen sekä tiedustelu, kyberpuolustus ja kaukovaikuttaminen.

Puolustusselonteon linjaus Puolustusvoimien sodan ajan vahvuuden nostamisesta 280 000 sotilaaseen toimeenpannaan osana puolustusvoimien operatiivista suunnittelua ja reservin kertausharjoituskoulutusta. Puolustusministeriön hallinnonalan valmius on pidetty korkealla tasolla. Alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen edellyttämät voimavarat on ylläpidetty karsimalla tarpeen mukaan muita toimintoja.

Vapaaehtoista maanpuolustustyötä on ohjattu suunnitelmallisesti. Puolustusministerin asettama työryhmä selvitti vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen kehittämisvaihtoehtoja. Työryhmä esitti, että vapaaehtoiseen maanpuolustukseen kuuluva sotilaallinen koulutus siirretään Maanpuolustuskoulutusyhdistykseltä Puolustusvoimille. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tehtäviksi tulisi tällöin Puolustusvoimien antaman sotilaallisen koulutuksen tukeminen ja sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen sekä varautumis- ja turvallisuuskoulutuksen antaminen.

Puolustuksemme teknologinen perusta turvataan säilyttämällä kriittisten suorituskykyjen edellyttämien keskeisimpien teknologia-alueiden osaaminen Suomessa. Strategisten suorituskykyhankkeiden (merivoimien taistelualushanke Laivue 2020 ja ilma-

voimien HX- eli Hornet-hävittäjien seuraajahanke) valmistelua on jatkettu suunnitelman mukaisesti. Vuonna 2018 on tarkoitus tehdä pääsopimukset Laivue 2020 -hankkeen aluksista ja taistelujärjestelmistä sekä käynnistää tarjouskilpailu HX-hankkeessa.

Puolustusyhteistyötä on tiivistetty Ruotsin, Yhdysvaltojen ja Naton kanssa erityisesti koulutus- ja harjoitustoiminnassa, varautumisessa ja yhteisessä tilannetietoisuudessa. Suomen ja Naton välillä allekirjoitettiin kyberpuolustusta koskeva poliittinen puitejärjestely (yhteistoiminta-asiakirja, ei-oikeudellisesti sitova 'framework arrangement'). EU:n puolustusyhteistyöllä tuetaan Suomen puolustuskyvyn kehittämistä ja unionia turvallisuusyhteisönä. Vuonna 2017 yhteistyötä edistettiin erityisesti strategisen ohjauksen ja EU:n rahoitusmahdollisuuksien laajentamisen osalta. Lisäksi Suomi toimi vuoden 2017 pohjoismaisen puolustusyhteistyön (Nordefco⁴⁰) puheenjohtajanaan.

Tiedustelulainsäädännön valmistelu

Kertomusvuoden aikana saatettiin loppuun tiedustelulainsäädännön kokonaisuuden valmistelu. Tavoitteena on parantaa suomalaisen yhteiskunnan mahdollisuuksia suojautua kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvilta vakavilta uhkilta myös tietoverkkouhat huomioiden. Suomen turvallisuusympäristö muuttuu nopeasti, ja uudet uhat edellyttävät uudenlaista valmiutta ja varautumista. Kokonaisuuden neljä hallituksen esitystä annettiin eduskunnalle tammikuussa 2018.

Perustuslaki esitetään tarkistettavaksi siten, että tavallisella lailla voitaisiin säätää tarpeellisiksi katsottavien edellytysten täyttyessä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan (HE 198/2017 vp). Käytännössä muutoksella mahdollistettaisiin tiedustelutoimivaltuuksia koskeva lainsäädäntö. Hallitus on ehdottanut, että esitys käsiteltäisiin kiireellisessä perustuslainsäätämisyksityksessä.

Siviilitiedustelua koskevat säännökset (HE 202/2017 vp) pohjautuisivat osin nykyolainsäädäntöön ja olisivat osin uusia. Poliisilakiin sisällytettäisiin uusi siviilitiedustelua koskeva luku ja tietoliikennetiedustelusta säädettäisiin uusi laki. Suojelupoliisille esitetään tiedustelutoimivaltuuksia sekä Suomessa että ulkomailla.

Tiedustelumenetelmät perustuisivat osin poliisilaissa jo nyt säädettyihin tiedonhankintakeinoihin. Kokonaan uusia toimivaltuuksia olisivat paikkatiedustelu, viestin jäljentäminen, viestin lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten sekä tietoliikennetiedustelu. Tietoliikennetiedustelulla puolestaan mahdollistetaan Suomen rajan viestintäverkossa ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuva tekninen tiedonhankinta sekä hankitun tiedon käsittely. Tiedustelumenetelmien tarkoituksena olisi tuottaa välttämätöntä tietoa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta ylimmän valtiojohtoon päätöksenteon tueksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

⁴⁰ Nordic Defence Co-operation

Uudella sotilastiedustelulailla (HE 203/2017 vp) parannettaisiin Puolustusvoimien tiedonhankintaa vakavista kansainvälisistä uhkista siten, että Puolustusvoimille säädettäisiin toimivaltuudet henkilötiedusteluun ja tietojärjestelmätiedusteluun, radiosignaali-tiedusteluun sekä tietoliikennetiedusteluun. Sotilastiedustelu auttaa varautumaan Suomeen kohdistuviin sotilaallisiin uhkiin ja tukee muita viranomaisia.

Tiedustelutoiminnan valvonta muodostuisi sekä parlamentaarisesta valvonnasta että laillisuusvalvonnasta vastaavasta uudesta viranomaisesta (tiedusteluvaltuutettu) (HE 199/2017 vp). Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan tehokkaalla järjestämisellä ja valvontaelinten vahvalla asemalla ja toimivaltuuksilla turvataan luottamusta tiedustelutoiminnan asianmukaisuuteen ja yksilön oikeusturvan toteutumiseen. Sotilastiedusteluviranomaisia olisivat Puolustusvoimien pääesikunta ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos.

Arktinen yhteistyö

Suomen arktisen strategian päivityksen painopisteitä ovat Suomen arktinen ulko- ja EU-politiikka, arktinen osaaminen, kestävä matkailu ja infrastruktuurin ratkaisut. Suomi haluaa tuottaa arktisen kehityksen pulmakysymyksiin innovatiivisia ratkaisuja. Hallitus hyväksyi maaliskuussa 2017 strategian toimenpidesuunnitelman.

Arktinen neuvottelukunta asetettiin tammikuussa 2017. Sen tehtävä on tukea ja vahvistaa Suomen arktista politiikkaa, edistää sen tavoitteita, tehdä tunnetuksi arktisia kysymyksiä ja kirkastaa arktista identiteettiä.

Suomi on vaikuttanut EU:n kolmannen arktisen tiedonannon (E 45/2016 vp) toimeenpanoon arktisen strategian tavoitteidensa mukaisesti. Tiedonanto antaa suuntaviivoja EU:n arktiselle politiikalle ilmastonmuutoksen torjumisessa, kestävä kehityksen edistämässä ja kansainvälisessä yhteistyössä. Suomi korostaa EU:n panostusta työllisyyteen, kasvuun, investointeihin, infrastruktuurihankkeisiin, ympäristökysymyksiin, ilmastonmuutoksen torjuntaan ja sopeutumiseen, uusiutuvaan energiaan sekä arktiseen tutkimukseen ja innovaatioihin. Suomi vaikuttaa EU:n rahoitusmahdollisuuksien täysimääräiseen hyödyntämiseen arktisilla ja pohjoisilla alueilla sekä edistää alueen rahoitusmahdollisuuksia EU:n seuraavalla monivuotisella rahoituskehyskaudella.

Suomi vastaanotti Arktisen neuvoston puheenjohtajuuden toukokuussa 2017. Kaksi-vuotisen puheenjohtajuuskauden ohjelman kehityksen muodostavat ilmastonmuutostyö ja YK:n kestävä kehityksen tavoitteet (Agenda 2030). Kärkiteemat ovat ympäristön-suojelu, viestintäyhteydet, meteorologia ja koulutus. Arktisen neuvoston puheenjohtajuuden alku on sujunut myönteisesti. Puheenjohtajuutta hyödynnetään myös Suomen maakuvan vahvistamisessa ja Suomen arktisen osaamisen tunnetuksi tekemisessä. Suomen vaikutusmahdollisuuksia lisäävät samanaikaiset puheenjohtajuudet Arktisessa talousneuvostossa ja Arktisessa rannikkovartiostofoorumissa.

2.10 Sisä- ja oikeusasiat

Sisäinen turvallisuus

Hallitusohjelman tavoitteena on, että Suomi on maailman turvallisimma maa asua, yrittää ja tehdä työtä. Vahva ja toimiva demokratia sekä luotettava hallinto synnyttävät vakautta ja sisäistä turvallisuutta. Tilastollisesti tarkasteltuna Suomi on edelleen hyvin turvallinen maa. Esimerkiksi rikostaso on kansainvälisesti vertaillen alhainen, ja rikosten määrä on laskenut 1990-luvulta lähtien. Väestön turvallisuuden tunne kuitenkin vaihtelee varsin paljon sekä ajassa että eri väestöryhmien välillä. Arjen turvallisuusongelmat kasautuvat edelleen varsin voimakkaasti pienelle väestöosalle.

Hallitusohjelman tavoitteen toteutumista varmistavat kertomusvuonna valmistunut [sisäisen turvallisuuden strategia](#) sekä selonteko sisäisestä turvallisuudesta (VNS 5/2016 – EK 8/2017 vp). Selonteossa keskityttiin sisäisen turvallisuuden keskeisten viranomaisten toimintaedellytyksiin. Strategian toimenpideohjelman tavoitteena on, että kaikki yhteiskunnan resurssit saadaan tehokkaasti käyttöön sisäisen turvallisuuden edistämiseksi.

Hallituksen puolivälitarkastelussa keväällä 2017 turvallisuus linjattiin yhdeksi loppukauden toimintasuunnitelman painopisteeksi. Loppukaudella toteutetaan sekä sisäisen turvallisuuden selonteossa päätettyjä toimenpiteitä että uusia, nopeasti muuttuvan turvallisuustilanteen edellyttämiä toimenpiteitä. Näitä ovat esim. hybridiuhkien torjuntaan liittyvien toimivaltuuksien päivittäminen ja terrorismiuhkaan varautumiseen liittyvät kalustohankinnat.

Strategian toimeenpano käynnistyi vuoden 2017 lopussa. Strategian toimenpiteillä edistetään mm. sisäisessä turvallisuudessa tapahtuvien muutosten ennakoimista ja tilannekuvaa sekä ilmiöpohjaisesti yhteen toimivan hallinnon edellytyksiä. Toimeenpanossa on huomioitu käynnissä olevan aluehallintouudistuksen tuomat mahdollisuudet.

Kertomusvuonna jatkettiin siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelua osana tiedustelulainsäädännön kokonaisuutta (ks. tarkemmin luku 2.9 Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka).

[Kansallisen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennaltaehkäisyn toimenpideohjelman](#) toimeenpanoa jatkettiin. Toimenpideohjelman vuoden 2017 [vuosiraportin](#) mukaan ohjelmassa asetetut lyhyen aikavälin tavoitteet on saavutettu hyvin. Ohjelman kaikkien toimenpiteiden toimeenpano etenee. Toimintaympäristössä on viimeisen vuoden aikana tapahtunut muutoksia, jotka otetaan huomioon ohjelman toimeenpanossa jatkossa. Viranomaisten ja esim. opettajien kykyä tunnistaa väkivaltaista radikalisoitumista ja puuttua siihen on lisätty. Väkivaltaisista ääriliikkeistä irtautuvia tukeva Radinet-exit -palvelu laajeni. Palvelujen kysyntä on ollut suurta verrattuna palvelun resursseihin ja vuoden 2017 lopussa toimintaa päätettiin vahvistaa. Moniammatillista po-

liisin ja sosiaalitoimen Ankkuritoimintaa on kaikkien poliisilaitosten alueella. Ankkurien valmius ja osaaminen ennaltaehkäistä väkivaltaista radikalisoitumista ja ekstremismistä vaihtelee.

Turvallisuusviranomaisten resursseja vahvistettiin julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvässä kehyspäättöksessä (2018–2021) sekä vuoden 2018 talousarviossa.

Poliisin resurssien turvaamiseksi kohdennettiin yht. 33,5 milj. euron pysyvä määräraha painopisteen ollessa vihapuheen ja ääriliikkeiden torjunnassa. Vuodelle 2018 kohdennettiin lisäksi yht. 14,5 milj. euron lisämääräraha poliisin operatiivisen suorituskäyvän ja kyberrikostorjunnan toimintakyvyn parantamiseen, terrorismin torjunnan kalustohankintoihin, turvapaikkapalautusten tehostamiseen sekä tekniseen kehittämiseen. Poliisimiesten määrä pystytään pitämään 7 200 henkilön tasolla ja poliisikoulutuksen aloituspaikkoja on lisätty vastaamaan resurssitarpeisiin.

Suojelupoliisin resurssien pitkäjänteiseksi turvaamiseksi kertomusvuoden kehyspäättökseen sisällytettiin yht. 3,5 milj. euron tasokorotus. Vuodelle 2018 osoitettiin lisäksi 5,7 milj. euroa lisämäärärahaa mm. tiedonhankinnan esikäsittelyyn, kenttävalvonnan ja analyysityön resurssien vahvistamiseen sekä terrorismin torjunnan kalustohankintoihin.

Rajavartiolaitokselle osoitettiin Itärajan valvontaan, Helsinki-Vantaan lentoliikenteen kasvun ja sujuvuuden turvaamiseen ja muihin EU-velvoitteisiin lisämääräraha 7,9 milj. euroa vuodelle 2018. Kertomusvuonna päätettiin myös rannikkovartiovereidä uudesta myöntämällä valtion vuoden 2018 talousarviossa valtuus hankinnalle.

Hallitus antoi eduskunnalle esityksen pelastustoimen uudistuksesta maaliskuussa 2017 (HE 16/2017 vp, uusi laki pelastustoimen järjestämisestä). Vuoden 2020 alusta 18 maakuntaa järjestäisivät kukin pelastustoimen omalla alueellaan. Pelastustoimen palvelujen tuottamisesta vastaisi maakunnan liikelaitos (pelastuslaitos). Palvelujen tuottamisessa voitaisiin nykytapaan käyttää apuna mm. sopimuspälokuntia. Valtion ohjaus pelastustoimessa vahvistuisi.

Maahanmuutto

Vuoden 2015 suuresta hakijamäärästä johtuen turvapaikanhakijatilanne on painottunut maahanmuuttokysymyksissä. Pakolaistaustainen väestö on kuitenkin edelleen selvä vähemmistö kaikista maahanmuuttajista. Vuonna 2017 Suomessa jätettiin 26 354 ensimmäistä oleskelulupahakemusta. Eniten hakijoita tuli Venäjältä (2 805), Irakista (2 067), Kiinasta (2 022), Intiasta (1 971) ja Ukrainasta (1 937). Näiden lisäksi EU-kansalaisten rekisteröintihakemuksia vastaanotettiin 8 358. Näissä hakijoiden suurimmat taustamaat olivat Viro (2 427), Saksa (571), Romania (536), Puola (494) ja Iso-Britannia (448).

Suurin osa haki oleskelulupaa perheen, työn tai opiskelun perusteella. Suomessa on arviolta n. 130 000 ulkomaalaista työntekijää, joista 80 000 asuu ja työskentelee Suomessa vakituisesti⁴¹.

Taulukko 4. Ensimmäiset oleskelulupahakemukset 2014–2017

	2014	2015	2016	2017
Perhe	9 197	9 471	10 579	11 619
Työ	6 050	6 418	7 445	8 651
Opiskelu	6 046	6 297	7 161	5 647
Muu	783	690	886	436
Yhteensä	22 076	22 876	26 071	26 354

Turvapaikka-asiat

Vuoden 2015 ennätysasuuri turvapaikanhakijoiden määrä vaikuttaa eri hallinnonaloilla vielä useita vuosia. Vuonna 2017 turvapaikkahakemuksia vastaanotettiin yht. 5 059 kpl. Määrä aleni hieman edelliseen vuoteen verrattuna (v. 2016: 5 657 hakemusta). Hakemuksista lähes 40 % (1 858 kpl) oli uusintahakemuksia ja 1 062 EU:n sisäisinä siirtoja Kreikasta ja Italiasta tulneiden hakemuksia. Merkittävimmät lähtömaat v. 2017 olivat Irak, Syyria, Eritrea, Afganistan ja Venäjä. Turvapaikkapäätöksiä tehtiin 9 418, joista 40 % oli myönteisiä. Vastaanottopalveluiden piirissä olevia oli vuoden lopussa yli 13 000 henkilöä (v. 2016: n. 19 000 henkilöä).

Taulukossa 5 on kuvattu turvapaikkahakemusten käsittelytilannetta. Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuutta on tarkemmin kuvattu hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1 luvussa 4.4.

Taulukko 5. Turvapaikkapäätösten määrät 2015–2017

	2015	2016	2017
Uusia hakemuksia vireille*	32 476	5 651	5 059
Aiemmin tehtyjä hakemuksia vireillä**	27 261	5 606	9 375
Myönteinen turvapaikkapäätös***	1 879	7 745	3 784
Kielteinen turvapaikkapäätös	1 307	14 282	3 996
Hakemus jätetty tutkimatta	1 094	2 326	1 064
Hakemus rauennut	3 186	3 855	574

* sisältää uusintahakemukset

** tilanne 1.1.2016, 1.1.2017 ja 1.1.2018

*** sisältää muut oleskeluluvat

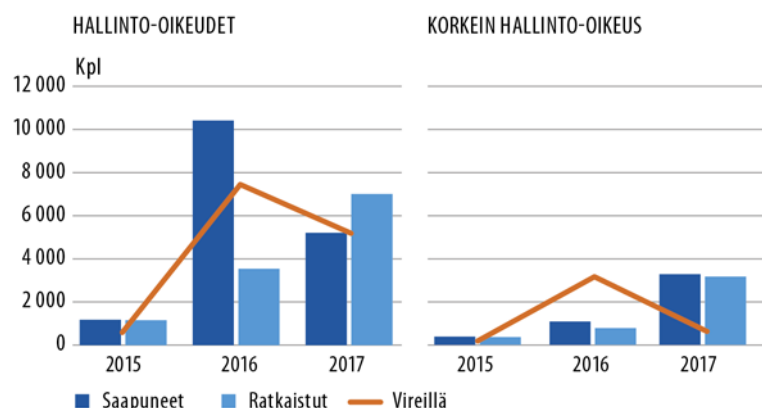
Vapaaehtoisen paluun järjestelmän kautta kansainvälisen siirtolaisuusjärjestö IOM:n avustuksella v. 2017 palaajia oli yht. 1 422. Eniten palaajia oli Irakiin (1 102), Albaniaan (64) ja Afganistaniin (47). Poliisin täytäntöön panemia maastapoistamisia oli 3 873, joista IOM:n avustamina 1 392. Dublin-prosessin kautta maasta poistamisia tehtiin 242. Hakijan todennäköisen maasta poistumisen perusteella tehtiin yht. 308 rautta-

⁴¹ International Migration 2016-2017 for Finland (englanniksi)

mispäätöstä turvapaikka-asioissa. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden palautusten onnistumista on vielä vaikea arvioida hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevien valitusten johdosta. Palautusten haasteena ovat palautussopimusten ja järjestelyiden sopiminen keskeisten lähtömaiden kanssa ja erityisesti kielteisen turvapaikkapäätösten saaneiden pakkopalautukset. Ilman oleskelulupaa maassa oleskelevien henkilöiden määrän arvioidaan kasvavan.

Hallinto-oikeuksissa keskityttiin kertomusvuonna turvapaikka-asioiden käsittelyaikojen kasvun hillitsemiseen. Valitusten käsittelyssä toimivaltaisiksi Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi tulivat 1.2.2017 lähtien Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeudet. Hallinto-oikeuksissa vireillä olevien valitusten määrä väheni. Valitusten keskimääräinen käsittelyaika nousi kertomusvuonna 8,5 kuukauteen. Ilman asioiden käsittelyn hajauttamista keskimääräinen käsittelyaika olisi muodostunut tätäkin pidemmäksi. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa keskimääräinen käsittelyaika oli 2,8 kuukaudesta. Turvapaikka-asioiden käsittelyn hajauttamisen, v. 2016 voimaan tulleiden oikeudenkäyntimenettelyä keventäneiden lainsäädäntömuutosten ja tuomioistuinten sisäisten kehittämistoimien sekä myönnettyjen lisäresurssien ja onnistuneiden rekrytointien johdosta valitusasioiden määrä pysyi hyvin hallinnassa. Oikeusministeriö arvioi, että turvapaikka-asioiden ruuhka saadaan purettua ja keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeuksissa lyhennettyä 6 kuukauteen vuoden 2018 loppuun mennessä. Oleskelulupa-asioiden määrä hallinto-oikeuksissa kasvoi jonkin verran.

Kuvio 15. Turvapaikkapäätöksistä tehtyjen valitusten käsittely



Elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat saaneet neuvoteltua edelleen lisää kuntia pakolaisten vastaanottoon. Vuonna 2017 jo 206 kunnalla oli sopimus pakolaisten vastaanotosta (v. 2016: 198 kuntaa ja v. 2015: 93 kuntaa). Elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskusten tekemiä kuntaan osoituksia oli v. 2017 yht. 2 942 (v. 2016: 3 309 ja v. 2015: 1 347). Huolimatta kuntapaikkojen lisäyksestä kuntapaikkatavoitteita (4 000) ei saavutettu, koska esim. oleskeluluvan saaneiden henkilöiden toiveet ja vastaanottokeskusten sijainti eivät aina kohtaa neuvoteltujen kuntapaikkojen kanssa. Oleskelulupia myönnettiin myös oletettua vähemmän.

Turvapaikanhakijoiden vaikutuksia julkisen talouden menoihin ja tuloihin kartoittaneen selvityksen⁴² mukaan kokonaiskustannuksiin vaikuttaa ensi sijassa tulijoiden määrä. Tulopuolen vaikutukset riippuvat maahan jääneiden työllisyyskehityksestä. Mitä paremmin oleskeluluvan saaneet työllistyvät, sitä enemmän he maksavat veroja ja osaltaan rahoittavat hyvinvointiyhteiskuntaa. Keinot työllisyyden parantamiseen ovat pitkälti samoja kuin kantasuomalaisilla, mutta toimenpiteiden vaikutukset ovat voimakkaampia, koska pakolaistaustaiset ovat työmarkkinoille integroitumisessa takamatkalla kielitaidon ja työllistymistä edistävien verkostojen puutteen sekä monen tulijan alhaisen koulutustason vuoksi. Työllisyyteen vaikuttavista järjestelmistä esille nousevat kotoutumissuunnitelmat ja -koulutus, kotihoidontuki, sosiaaliturvan taso suhteessa työmarkkinoilla tarjolla olevaan palkkaan, palkkatuki ja ammatillinen työvoimakoulutus sekä työharjoitteluun tarkoitetut koulutuset. Nuorten kotoutumiseen voidaan vaikuttaa varhaiskasvatuksella ja koulutuksella.

Maahanmuuttajien koulutus ja työllistyminen

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla maahanmuuttajien määrän kasvu näkyi erityisesti vieraskielisten oppilaiden ja opiskelijoiden määrän lisääntymisenä. Vieraskielisten oppivelvollisten määrä perusopetuksessa oli v. 2017 yht. 40 067 ja se kasvoi 4 631 oppilaalla edelliseen vuoteen verrattuna. Oppivelvollisuusiän ylittäneitä perusopetuksen vieraskielisiä opiskelijoita oli yli 90 % eli yht. 3 727 henkilöä. Määrä kasvoi 88 % vuoteen 2015 verrattuna.

Maahanmuuttajien ammatillinen koulutus -ohjelmassa aloitti v. 2017 n. 3 000 opiskelijaa. Vastuukorkeakoulutoimintaa (Supporting Immigrants in Higher Education in Finland) toteutettiin kolmessa yliopistossa ja kolmessa ammattikorkeakoulussa. Vastuukorkeakoulut ovat ohjanneet n. 1 800 korkeakouluopintoja tai korkeakoulututkintoja suorittanutta maahanmuuttajaa vuosina 2016–2017. Opetushallituksen tekemien tutkintojen tunnustamista koskevien ratkaisujen määrä kasvoi edellisvuodesta 12 %.

Kertomusvuonna on toteutettu toimia, joilla hallitusohjelman mukaisesti edistetään työllisyyttä ja julkistaloutta vahvistavaa työvoiman maahanmuuttoa.

Hallitus antoi syksyllä 2017 eduskunnalle esityksen koskien startup-yrittäjien maahanmuuttoa ja yleistä oleskelulupaprosessin sujuvoittamista (HE 129/2017 vp, L 121 ja 122/2018). Myös kausityöntekoa ja yritysten sisällä siirtyviä henkilöitä (ns. ICT eli intra-corporate transfer) koskevat direktiivit saatettiin kansallisesti voimaan (L 907/2017 ja 908/2017). Muutosten tavoitteena on tukea yrittäjyyttä ja sitä kautta talouskasvua.

Talent Boost – Kasvua kansainvälisistä osaajista -toimenpideohjelma sovittaa yhteen elinkeino-, innovaatio-, työllisyys-, koulutus- ja maahanmuuttopolitiikka kasvua tukevaksi kokonaisuudeksi. Maahanmuuttajien työllistymistä pyritään nopeuttamaan myös

⁴² Turvapaikanhakijat – Mitä tiedämme kustannuksista? Valtiovarainministeriön julkaisu 41/2017.

maahanmuuttajien kotoutumisen SIB-koulutuksella. (Molemmista ks. tarkemmin edellä luku 2.2).

Valtion kotouttamisohjelman 2016–2019⁴³ ja hallituksen kotouttamisen toimintasuunnitelman (3.5.2016) mukaisesti maahanmuuttajien osaamista on työllistymisen edistämiseksi vahvistettu mm. toteuttamalla ammatillisia kotoutumiskoulutuksia sekä yhdistämällä kielenopetusta ammatilliseen koulutukseen. Myös kotoutumiskoulutuksen määrärahat ovat olleet hyvällä tasolla, ja koulutuksen on päässyt aloittamaan ilman merkittäviä viiveitä. Ulkomaalaisten aktivointiaste on v. 2017 noussut työ- ja elinkeinotoimistojen ohjauksella ja lisääntyneillä toimenpiteillä. Vuonna 2017 ulkomaalaisten aktivointiaste oli 48,3 % (v. 2016: 42,2 % ja v. 2015: 40,2 %).

Selvitys maahanmuuton kustannuksista saatiin päätökseen joulukuussa 2017⁴⁴. Selvityksestä käy ilmi, että maahanmuuttajaryhmien välillä on huomattavia eroja työllisyysasteissa. Maahanmuuttajaryhmien saamien sosiaaliturvaetuuksien määrät mukailevat työllisyysasteissa ilmeneviä eroja. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä ulkomaalaistaustaisten naisten työmarkkinaintegraatioon sekä kotouttamistoimenpiteiden vaikutavuuden analysointiin.

Euroopan komissio kohdisti EU:n sisäasioiden rahastojen maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisrahaston (AMIF-rahasto) kotouttamisen ja paluutoimintojen osioihin lisärahoitusta. Suomen osuus rahaston kautta kanavoidusta lisärahoituksesta oli n. 2,5 milj. euroa. AMIF-rahastosta rahoitettiin v. 2017 kansallisesti yht. 21 hanketta ja toimintoa yhteensä n. 9 milj. eurolla, joilla mm. kehitettiin turvapaikkajärjestelmää, kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista sekä edistettiin vapaaehtoista paluuta Suomen kannalta keskeisiin paluumaihin. Lisäksi rahaston kautta tuettiin uudelleensijoittamismenettelyn sujuvoittamista sekä kiintiöpakolaisten kuntasijoittamisen tehostamista.

Hallitus sopi maahanmuuttopoliittisen ohjelman tekemisestä vuosia 2018–2021 koskevan julkisen talouden neuvotteluissa. Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma tähtää erityisesti työvoiman maahanmuuton edistämiseen. Globaali kilpailu ulkomaalaisista osajista ja yrityksistä on tiukkaa, ja Suomen tavoitteena on pärjätä tässä kilpailussa.⁴⁵

⁴³ Valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016–2019 ja Valtion periaatepäätös valtion kotouttamisohjelmasta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 45/2015.

⁴⁴ Mitä tiedämme maahanmuuton taloudellisista vaikutuksista? Selvitys maahanmuuton taloudellisten vaikutusten kokonaisuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:27.

⁴⁵ Töihin Suomeen – hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma työperusteisen maahanmuuton vahvistamiseksi. Sisäministeriön julkaisu 4/2018.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelman toimeenpano

Hallitusohjelmaan sisältyvän oikeudenhoidon uudistamisohjelman tavoite on oikeudenhoidon laadun ja kansalaisten oikeusturvan varmistaminen julkisen talouden tilanne huomioon ottaen. Suurin osa oikeudenhoidon uudistamisohjelman sisältämistä toimenpiteistä on valmisteilla tai toteutunut.

Tuomioistuinlaki tuli voimaan vuoden 2017 alusta. Lailla selkeytetään tuomioistuimia koskevaa lainsäädäntöä, uudistetaan tuomioistuinten johtamista ja kehitetään tuomareiden koulutusta. Tuomarinkoulutuslautakunta aloitti toimintansa. Käräjäoikeuksien määrää vähennetään nykyisestä 27 käräjäoikeudesta 20 käräjäoikeuteen 1.1.2019 lukien. Uudistuksella pyritään saavuttamaan yht. arviolta 3,0–3,5 milj. euron säästöt henkilöstö- ja toimitilakustannuksissa. Lisäksi käräjäoikeusverkoston supistumisen myötä turvajärjestelyjen ja tietoteknisen varustelun edellyttämä investointipaine ja käyttökustannukset pienenisivät yht. n. 4 milj. euroa.

Kertomusvuonna annettiin sakkomenettelyn laajentamista koskeva hallituksen esitys (HE 103/2017 vp, L 95–99/2018), jonka myötä rattijuopumukset siirtyvät yleisistä tuomioistuimista sakkomenettelyyn ja ajokiellon määrääminen rikosasioissa siirtyy poliisille. Muutokset tulevat voimaan 1.6.2019 ja ne vähentävät oikeuslaitoksen työmäärää ja sen myötä kustannuksia n. 2,7 milj. eurolla.

Hallituksen esitys summaaristen riita-asioiden keskittämisestä yhdeksään käräjäoikeuteen (HE 190/2017 vp) on annettu eduskunnalle joulukuussa 2017. Keskittäminen lisääisi käsittelyn tehokkuutta ja toiminnallista tuottavuutta käräjäoikeuksissa. Muutoksen esitetään tulevan voimaan samanaikaisesti käräjäoikeusverkoston uudistuksen kanssa.

Kertomusvuonna valmisteltu hallituksen esitys (HE 200/2017 vp) oikeudenkäyntimenettelyjen keventämisestä yleisissä tuomioistuimissa annettiin tammikuussa 2018. Tavoitteena on sujuvoittaa oikeudenkäyntimenettelyjä ja tehostaa tuomioistuinten työtä mm. joustavoittamalla ratkaisukokoonpanoja koskevia säännöksiä ja lisäämällä videoyhteyksien käyttöä. Ehdotus perustuu mietintöön oikeusprosessien keventämisestä yleisissä tuomioistuimissa⁴⁶.

Kertomusvuonna valmistui toimikunnan mietintö tuomioistuinviraston perustamisesta⁴⁷. Toimikunta ehdotti uuden viraston perustamista. Tuomioistuinviraston perustamisen valmistelua jatketaan siten, että uusi virasto voisi aloittaa toimintansa vuoden 2020 alussa. Uusi virasto ohjaa, kehittää ja tukee tuomioistuimia niiden ydintehtävän toteuttamisessa ja huolehtii keskitetysti niistä tuomioistuinten hallintotehtävistä, jotka eivät lain mukaan kuulu valtioneuvostolle tai tuomioistuimille.

⁴⁶ Oikeusprosessien keventäminen. Oikeusministeriön julkaisu 39/2017.

⁴⁷ Tuomioistuinviraston perustaminen. Oikeusministeriön julkaisu 23/2017. Tuomioistuinviraston perustaminen. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön julkaisu 41/2017.

Kertomusvuonna valmisteltiin ulosoton rakenneuudistushankkeen edellyttämät lain-säädäntömuutokset. Ulosottolaitos organisoitaisiin yhdeksi valtakunnalliseksi viras-toksi. Täytäntöönpanoa jaettaisiin eri henkilöstöryhmille asioiden laadun ja vaativuu-den mukaan sekä edistettäisiin mahdollisuutta erikoistua tiettyihin tehtäviin. Hallituk-sen esitys⁴⁸ on tarkoitus antaa kevälistuntokaudella 2018 ja lait on tarkoitettu tuleviksi voimaan 1.1.2019.

Vuonna 2017 annettiin laki talous- ja velkaneuvonnasta (813/2017). Talous- ja velka-neuvonnan järjestäminen siirtyy aluehallintovirastoilta ja kunnilta vuoden 2019 alusta lukien oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tehtäväksi. Muutoksella selkeytetään talous- ja velkaneuvonnan ohjausta ja yhtenäistetään palvelutarjontaa.

Kertomusvuonna valmisteltiin syyttäjälaitoksen rakenneuudistusta⁴⁹, jonka tavoitteena on helpottaa syyttäjätöiminnan ohjausta, edistää yhdenmukaista valtakunnallista rat-kaisutoimintaa ja lisätä tulosohtauksen vaikuttavuutta. Uusi organisaatiomalli, jossa syyttäjälaitos toimisi yhtenä virastona, edistäisi uusien keskitettyjen toimintojen luo-mista, millä voitaisiin tehostaa syyttäjien toimintaa ja ohjata syyttäjien työpanosta vaa-tiviin rikosasioihin. Hallituksen esitys (17/2018 vp) annettiin eduskunnalle maalisi-kuussa 2018.

2.11 Kestävä kehitys

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle helmikuussa selontekona (VNS 1/2017 vp – EK 27/2017 vp, Kestävän kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallisi-tavasti) toimintasuunnitelmansa kestävän kehityksen toimintaohjelman Agenda 2030:n toteuttamisesta. Selonteko on tarkoitettu ylivaalikautiseksi, pitkän aikavälin linjaukseksi kestävän kehityksen painopisteistä, toteuttamisen keinoista ja seuranta-mekanismista. Sen painopisteet ovat *yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi* ja *resurssiviisas ja hiilineutraali Suomi*. Siihen sisältyy myös kolme politiikkaperiaa-tetta johdonmukaisesta, pitkäjänteisestä ja osallistavasta tavasta toimia.

Hallituksen linjausten mukaisesti kertomusvuonna päätettiin perustaa verkostomai-sesti toimiva innovatiivisten hankintojen osaamiskeskus. Sen tavoitteena on edistää kestäviä ja innovatiivisia julkisia hankintoja ja näin parantaa julkisten hankintojen ja palvelujen vaikuttavuutta ja laatua sekä edistää pitkän aikavälin politiikkatavoitteiden (vähähiilisyys, kiertotalous ja resurssitehokkuus) saavuttamista. Hankkeelle on varattu yht. 6 milj. euron rahoitus vuosille 2018 ja 2019.

Kertomusvuonna aloitettiin myös kestävän kaupunkikehityksen ohjelman valmistelu. Viisivuotisen ohjelman tarkoituksena on edistää integroivaa kaupunkikehitystä pääpai-

⁴⁸ Perustuu Valtakunnanvoudinviraston työryhmämietintöön ja siitä saatuun lausuntopalautteeseen (Valtakunnanvoudinviraston julkaisut 2017:02 ja 2017:03).

⁴⁹ Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistus. Oikeusministeriön julkaisuja 28/2017.

nona ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestävät ratkaisut ja niihin tukeutuvan elinkeinotoiminnan vahvistaminen. Ohjelman teemoja ovat vähähiilisyys, resurssitehokkuus, älypalvelut, eriarvoisuuden torjunta ja terveys.

Loppuvuodesta käynnistettiin selonteon sisältämä [seuranta- ja arviointijärjestelmä](#), joka kertoo kestävä kehityksen tilasta Suomessa. Järjestelmä avaa [kestävän kehityksen kansallisia tavoitteita](#) indikaattoreihin pohjautuvilla asiantuntijatulkintoilla ja mahdollistaa keskustelun kestävä kehityksen tilasta ja tulevaisuudennäkymistä. Seurantajärjestelmällä vahvistetaan kestävä kehitystä koskevan tutkimustiedon ja poliittisen päätöksenteon välistä kytkentää. Seurantajärjestelmän tiedot kokonaisuudessaan ovat käytössä toukokuun lopussa 2018.

Valtion talousarvion ja Agenda 2030:n yhteyttä vahvistettiin siten, että vuoden 2018 talousarviossa on esitetty ensimmäistä kertaa, miten kestävä kehityksen selonteon painopisteet näkyvät hallinnonalojen toiminnassa. Talousarvion kehittämistä jatketaan kestävä kehityksen huomioimiseksi nykyistä paremmin.

Agenda 2030:n toimeenpanoa EU-tasolla käsittelevät neuvoston päätelmät hyväksyttiin kesäkuussa. Päätelmiin saatiin Suomen tavoitteiden mukaisesti vahva kirjaus Agenda 2030:n huomioimisesta EU:n toiminnassa kaikilla politiikkasektoreilla. Kestävä kehitys, Agenda 2030 ja ilmastonmuutoksen hillitseminen ovat Arktisen neuvoston Suomen puheenjohtajuuskauden (2017–2019) viitekehys ja vahvasti esillä myös pohjoismaisen ministerineuvoston työssä.

[Kestävä kehityksen yhteiskuntasitoumus](#) kehittyi mekanismina. Esimerkkinä kehitymisestä on lainsäädännön valmistelun sijasta tehty ravitsemussitoumus elintarvikkeiden ravitsemuksellisen laadun (esim. suolan ja sokerin vähentäminen, lapsille suunnatut ravitsemussuositukset) parantamiseksi. Sen osapuolina ovat sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja ravitsemusneuvottelukunta sekä elintarvikealan toimijat. Vuoden loppuun mennessä ravitsemussitoumuksia oli annettu yli 40 elintarvike- ja kaupan alan yritysten tai ravintoloiden toimesta.

Muovikassien määrän vähentämiseksi solmittuun ympäristöministeriön ja kaupan alan muovikassisopimusjärjestelmään on liittynyt tuhansia myymälöitä ympäri Suomen eri kaupan aloilta. Päivittäistavarakaupan myymälöistä järjestelmässä mukana olevilla on n. 97 prosentin markkinaosuus.

Vuoden loppuun mennessä konkreettisia toimenpidesitoumuksia oli kertynyt yli 730. Sitoumusten määrä on lähes kaksinkertainen edellisvuoteen verrattuna. Erityisesti yritykset ovat nähneet työkalun hyödyllisenä (yli 300 yritystä oli mukana vuoden 2017 lopussa, v. 2016 vastaava luku oli 85 yritystä).

OECD:n selvityksen⁵⁰ mukaan Suomella on kaikki edellytykset Agenda 2030:n johdonmukaiseen toteutukseen. Näitä ovat korkean tason poliittinen sitoutuminen ja hallituksen sitouttava strateginen kehys, koko hallinnon kattava koordinaatio sekä systemaattinen ja osallistava seuranta- ja arviointijärjestelmä.

Sitoumustyökalu arvioitiin⁵¹ kertomusvuonna. Selvityksessä yleisenä johtopäätöksenä todettiin, että yhteiskuntasitoumusprosessin kehittäminen vaatii monia erilaisia, toimenpidesitoumusten eri vaiheisiin ja eri toimijoihin kohdistuvia toimia ja asettaa siksi merkittäviä haasteita prosessin koordinaatiolle. Arvioinnin ja sen toimenpidesuosituksen johdosta käynnistettiin toimenpidesitoumuspalvelun (sitoumus2050.fi) uudistus-työ.

Hallinnonalakohtaiset tulokset Agenda 2030:n toimeenpanosta sisältyvät hallituksen vuosikertomuksen liitteen 1 ministeriöiden tuloksellisuuskuvauksiin.

⁵⁰ OECD. Policy Coherence for Sustainable Development 2018 (julkaistaan keväällä 2018)

⁵¹ Lyytimäki ym. [Kestävän kehityksen toimenpidesitoumustyökalu: kokonaisarvio ja kehittämismahdollisuudet](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 67/2017.

3 Julkinen talous

3.1 Julkisen talouden tila

3.1.1 Taloudelliset lähtökohdat

Vuonna 2017 Suomen bruttokansantuote lisääntyi 2,6 %. Yksityisen kulutuksen kasvu jatkui työllisyyden kohenemisen tukemana, asuntorakentamisen suhdannetilanteessa ei näkynyt vielä rauhoittumista ja tuotannollisia investointeja tehtiin runsaasti. Viennin nopeaan toipumiseen vaikutti ennen kaikkea maailmankaupan kasvu ja myönteinen talouskehitys useimmissa Suomen tärkeimmissä vientimaissa.

Työttömyysaste ei alentunut alkuvuonna 2017 juuri lainkaan, mutta kääntyi syksyllä hitaaseen laskuun. Työllisyys parantui selvästi talouskasvun kiihtyessä. Työllisyys nousi 1,0 % kertomusvuonna, vaikka työn tuottavuus koheni huomattavasti. Inflaatio jäi alhaiseksi, vaikka se kiihtyi loppuvuotta kohden energian hintojen vetämänä.

Vuoden 2017 keväällä valtiovarainministeriö arvioi Suomen talouden päässeen selvään kasvuun. Bruttokansantuotteen kasvuksi ennustettiin 1,2 % vuodelle 2017, mikä osoitautui selvästi liian varovaiseksi arvioksi. Kasvun taustalla arvioitiin olevan laaja-alainen investointien lisääntyminen ja vahvaan luottamukseen perustuva kulutuksen nousu. Maailmankaupan piristyvät näkymät vetivät viennin kasvuennusteita nousuun jo vuoden alussa. Kohtuullisena jatkuvan talouskasvun arvioitiin nostavan työllisyyden 0,4 prosentin nousuun. Työttömyysasteen arvioitiin alenevan ja pitkäaikaistyöttömyyden kasvun pysähtyvän.

Vuoden 2017 aikana Tilastokeskus nosti arvioitaan vuoden 2016 bruttokansantuotteen kasvusta. Kevään ennusteen pohjana oli vuoden 2016 1,4 prosentin kasvu, kun syksyllä v. 2016 kasvu oli noussut 1,9 prosenttiin. Näillä oli vaikutusta myös talousennusteisiin ja syksyllä 2017 valtiovarainministeriön bruttokansantuotteen kasvuennustetta vuodelle 2017 oli nostettu 2,9 prosenttiin.

Maailmantalouden myönteiset näkymät vahvistuivat vuoden 2017 aikana. Erityisesti Euroopassa talouskehitys oli ennakoitua parempaa. Maailmantalouden kasvu oli laaja-alaista. Useissa talouksissa sekä vienti että kotimainen kysyntä elpyivät. Työttömyys on alentunut, mutta vaatimaton palkkakehitys ei vielä näy inflaation kiihtymisenä.

Yhdysvaltojen talouden kasvu jatkui nopeana vuoden 2017 jälkipuoliskolla, ja ennakoivat indikaattorit viittaavat kasvun jatkumiseen. Erityisesti teollisuuden uudet tilaukset osoittavat vahvaa kasvua, joskin uusien vientitilausten suhteen odotukset ovat maltillisempia. Inflaationäkymät olivat edelleen maltillisia. Vaatimattoman nimellispalkkakehityksen taustalla arvioidaan olevan hidas tuottavuuden kasvu ja työvoiman yltärinta.

Euroalueen kasvu jatkui vahvana, luottamus pysyi korkealla ja investoinnit ovat elpyneet lähelle finanssikriisiä edeltävää tasoa. Työllisyystilanne parantui, mutta kuten Yhdysvalloissa, palkkakehitys oli useissa euroalueen maissa yhä maltillista, mikä heijastui ostovoiman vaatimattomana kasvuna ja vaihtelevina inflaatio-odotuksina. Tästä huolimatta kuluttajien odotukset talouskehityksestä olivat useissa maissa myönteisiä.

3.1.2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat EU- ja kansalliset säännökset

EU-säännökset, erityisesti perussopimus sekä vakauserä- ja kasvusopimus, asettavat puitteet julkisen talouden hoidolle jäsenmaissa. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osa varmistaa, että finanssipolitiikka on kestävää normaalin suhdannevaihtelun aikana, kun taas korjaava osa määrittelee kehikon, jonka puitteissa maat ryhtyvät korjaaviin toimiin liiallisen alijäämän tilanteessa.

Julkisen talouden tavoitteenasettelua ohjaa julkisyhteisöjen rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite (MTO). Sen tehtävänä on varmistaa turvamarginaali perussopimuksen alijäämä- ja velkaviitearvoihin nähden sekä julkisen talouden kestävyysnopea saavuttaminen. Finanssipoliittisen lain⁵² mukaan valtioneuvosto ryhtyy tarpeelliseksi katsomiinsa julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä korjaaviin toimenpiteisiin, jos julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa sen arvion mukaan on MTO:n saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama.

Suomessa keskipitkän aikavälin tavoitteeksi on asetettu -0,5 prosentin rakenteellinen rahoitusjäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suomelle myönnettiin keväällä 2017 rakenneuudistuslausekkeen mukaista joustoa, joka sallii poikkeaman MTO-tavoitteeseen johtavalta polulta vuosina 2017–2019. Maakohtaisten suositusten mukaisesti Suomen tulee saavuttaa MTO-tavoite v. 2018 ottaen huomioon Suomelle myönnetty jousto, mikä tarkoittaa -1,0 prosentin rakenteellista rahoitusasemaa.

Suomi saavutti MTO:n v. 2016, jolloin julkisen talouden rakenteellinen rahoitusasema oli -0,4 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vuonna 2017 rakenteellinen rahoitusasema vahvistui edelleen -0,1 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen eli Suomi ylitti MTO:n. Vahvistumisen taustalla oli nopea verotulojen kasvu ja erittäin vaikea kokonaismenojen kehitys, jota tukivat mm. hallitusohjelman liitteen 6 mukaiset sopeustoimet. Suomi noudatti rakenteellista rahoitusasemaa koskevia vaatimuksia v. 2017.

Julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen (VNa 120/2014, muut. 601/2017) mukaan julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan MTO:n lisäksi nimelliset monivuotiset rahoitusasematavoitteet koko julkiselle taloudelle sekä tavoite kullekin julkisen talouden alasektorille. Nämä tavoitteet on asetettava siten, että ne johtavat vähintään MTO:n saavuttamiseen. Hallituksen päättämiä alasektorikohtaisia nimellisiä rahoitus-

⁵² Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista 869/2012.

asematavoitteita on kuvattu tarkemmin edellä luvussa 2.1. Velvoite monivuotisten tavoitteiden asettamisesta lisättiin asetukseen v. 2017. Hallitus asetti monivuotiset tavoitteet ensimmäisen kerran keväällä 2017 laaditussa julkisen talouden suunnitelmassa.

EU:n perussopimuksessa on asetettu julkisen talouden alijäämälle kolmen prosentin ja velalle 60 prosentin viitearvot suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisen talouden alijäämä on pysynyt selvästi alle kolmessa prosentissa vuodesta 2015 lähtien ja aleni 0,6 prosenttiin v. 2017. Myös velkasuhde kääntyi laskuun v. 2016 ja aleni julkisen talouden sopeutustoimien ja talouskasvun myötä 61,4 prosenttiin v. 2017. Velkasuhteen alenemisesta johtuen komissio on arvioinut Suomen täyttävän EU:n velkakriteerin v. 2017.

3.1.3 Julkisen talouden tila vuonna 2017

Suomen julkinen talous on ollut koko kuluva vuosikymmenen ajan alijäämäinen. Julkista taloutta ovat heikentäneet väestön ikärakenteen muutoksesta johtuva ikäsidonnaisten menojen kasvu ja vuoteen 2015 saakka heikkona jatkunut talouskehitys. Sopeutustoimet sekä talouskasvun elpyminen ovat kuitenkin pienentäneet alijäämää viime vuosina. Vuonna 2017 alijäämä oli 1,3 mrd. euroa eli 0,6 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Alijäämä pieneni edellisvuodesta selvästi, mutta julkisen talouden menot olivat ripeästä talouskasvusta huolimatta edelleen tuloja suuremmat. Julkisyhteisöjen velkasuhde kääntyi laskuun v. 2016 ja lasku jatkui v. 2017. Julkinen talous velkaantui kuitenkin edelleen.

Julkisyhteisöjen kokonaismenot pysyivät v. 2017 likimain edellisvuoden tasolla. Menoja pienensivät sopeutustoimien ohella kilpailukyky sopimuksen mukaiset julkisen sektorin työnantajamaksujen alennukset sekä lomarahaleikkaukset. Kokonaistulot kasvoivat työnantajamaksualennuksista ja kilpailukyky sopimuksen yhteydessä myönnettyistä veronkevennyksistä huolimatta hyvin. Kilpailukyky sopimuksen vuoksi sekä menoaste että veroaste alenivat.

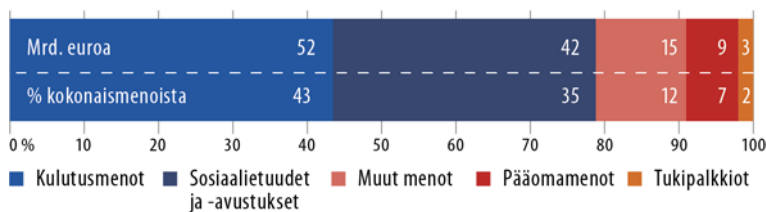
Julkisen talouden alasektoreista heikoin rahoitusasema on valtiontaloudessa. Valtiontalous oli 3,8 mrd. euroa eli 1,7 % suhteessa bruttokansantuotteeseen alijäämäinen, joskin alijäämä supistui edellisestä vuodesta yli 2 mrd. euroa. Suhdannevaihtelut heijastuvat selvimmin valtiontalouteen erityisesti verotulojen suuren suhdanneherkkyyden vuoksi. Vahva talouskasvu lisäsi valtion verotuloja v. 2017, minkä lisäksi verotuloja kasvattivat kertaluonteiset tekijät, kuten poikkeuksellisen suuret yhteisöveron sekä perintö- ja lahjaveron tuotot. Valtion menoja supistivat kilpailukyky sopimuksen mukaiset työnantajamaksujen alennukset ja lomarahan leikkaus sekä hallitusohjelman mukaiset sopeutustoimet.

Paikallishallinto oli hieman alijäämäinen v. 2017. Alijäämä pieneni edellisvuodesta. Paikallishallinnon kulutusmenot pysyivät kilpailukyky sopimuksen lomarahaleikkauksista ja maksualennuksista, hallitusohjelman mukaisista sopeutustoimista sekä kuntien

omista sopeutustoimista huolimatta likimain edellisvuoden tasolla. Paikallishallintoa rasittaa erityisesti väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuva sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvu. Vuonna 2020 osa paikallishallinnon tehtävistä siirtyy maakunnille sote- ja maakuntauudistuksen myötä.

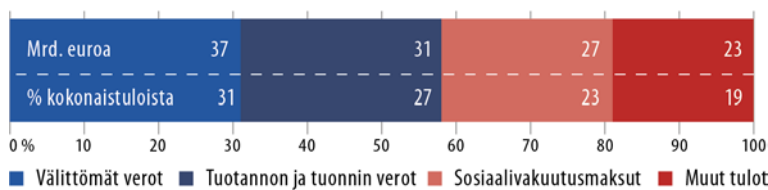
Työeläkelaitosten ylijäämä oli hieman alle prosentin suhteessa bruttokansantuotteen v. 2017. Työeläkelaitosten ylijäämää on alentanut eläkemenojen nopea kasvu, jota eläkemaksutulojen ja omaisuustulojen kasvu ei ole riittänyt kumoamaan. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema oli hieman ylijäämäinen. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa ovat vahvistaneet v. 2016 toteutettu työttömyysvakuutusmaksun korotus sekä työttömyyden aleneminen.

Kuvio 16. Julkisyhteisöjen menot lajeittain 2017



Lähde: Tilastokeskus

Kuvio 17. Julkisyhteisöjen tulot lajeittain 2017



Lähde: Tilastokeskus

Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarat ovat kasvaneet viime vuosina lähinnä sosiaaliturvarahastojen kasvun ansiosta. Vuonna 2017 kaikkien alasektoreiden nettorahoitusvarat kasvoivat. Julkisyhteisöjen yhteenlasketut nettorahoitusvarat, eli rahoitusvarojen ja velkojen erotus, olivat 130,9 mrd. euroa vuoden 2017 lopussa. Julkisyhteisöistä sosiaaliturvarahastojen nettorahoitusvarat ovat positiiviset, valtionhallinnon ja paikallishallinnon negatiiviset. Tiedot perustuvat Tilastokeskuksen julkisyhteisöjen rahoitustilinpitoon. Vuoden aikana valtionhallinnon nettorahoitusvarat kasvoivat yht. 3,3 mrd. euroa. Vuoden lopussa valtion velka ylitti rahoitusvarat 64,2 mrd. eurolla. Paikallishallinnon nettorahoitusvarat kasvoivat 0,6 mrd. euroa. Työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen nettorahoitusvarat nousivat vuoden 2017 aikana 12,2 mrd. eurolla. Vuoden lopussa varojen ja velkojen erotus oli 198,1 mrd. euroa. Työeläkelaitosten rahoitusvarat olivat 206,5 mrd. euroa.

3.2 Valtiontalous

3.2.1 Valtiontalouden kokonaislaskelmat

Valtiontalouden kokonaislaskelmien (tuotto- ja kululaskelma sekä tase) tarkoituksena on parantaa kokonaiskuvaa valtioneuvoston ohjausvallan alaisesta valtiontaloudesta (valtio-oikeushenkilö). Kokonaislaskelmat antavat erillisiä tilinpäätöslaskelmia tarkemman kuvan valtiontalouden liikekirjanpidon mukaisesta tuloksesta ja taseen rakenteesta. Kokonaislaskelmat on laadittu yhdistelemällä talousarvionalouden, valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tilinpäätöstiedot⁵³. Valtion määräysvallassa⁵⁴ olevat yhtiöt ja osakkuusyhtiöt ovat mukana laskelmissa käyttöomaisuusarvopapereissa.

Valtiontalouden kokonaislaskelmat on laadittu edellä mainittujen yksiköiden virallisten tilinpäätösten perusteella, mutta ne ovat tilintarkastamattomia. Laskelmat ovat tarkemmin esitettyinä hallituksen vuosikertomuksen liitteen 2 luvussa 6.

Vuoden 2016 hallituksen vuosikertomuksessa esitetyistä kokonaislaskelmista poiketen kokonaislaskelmiin on sisällytetty valtion liikelaitoskonsernien tiedot emoliikelaitosten sijaan. Näin ollen vuoden 2017 hallituksen vuosikertomuksessa esitetyt laskelmat eivät ole tältä osin vertailukelpoisia vuoden 2016 hallituksen vuosikertomuksessa esitettyihin laskelmiin. Tässä luvussa sekä liitteen 2 luvussa 6 esitetyissä laskelmissa on laskettu uudelleen vertailuvuoden 2016 tiedot niin, että ne sisältävät liikelaitoskonsernien tiedot.

Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelmasta ja -taseesta on eliminoitu valtiontalouden sisäisten erien vaikutus eli valtion virastojen, rahastojen ja liikelaitosten keskinäiset tapahtumat. Merkittäviä eliminointieräitä ovat sisäiset vuokrat, liikelaitosten omaisuuserät ja voittojen tuloutukset, rahastojen kassavarat, valtion sisäiset eläkemaksut ja siirrot talousarvionalouteen.

Tuotto- ja kululaskelma

Tuotto- ja kululaskelma osoittaa, ovatko tilikauden aikana saadut tuotot riittäneet kattamaan tilikauden aikaiset kulut. Vuonna 2017 kokonaistuotto- ja kululaskelman kuluja oli 2,52 mrd. euroa. Se on pienentynyt 0,89 mrd. euroa vuodesta 2016. Tähän on vaikuttanut pääasiassa verotuottojen sekä rahoitustuottojen kasvu.

⁵³ Kirjanpitosääntöjen mukaisesti laadittavat konsernilaskelmat perustuvat määräysvaltakriteeriin. Tällaiset laskelmat sisältäisivät nykyisten kokonaislaskelmien sisältämien talousarvionalouden, rahastotalouden ja liikelaitostalouden lisäksi valtionyhtiöt ja mahdollisesti myös valtion osakkuusyhtiöt sekä liikelaitosten tytär- ja osakkuusyhtiöt.

⁵⁴ Yli 50 prosentin osuus äänivallasta, luettelo yhtiöistä on valtion tilinpäätöksen liitteessä 7 (hallituksen vuosikertomuksen liite 2).

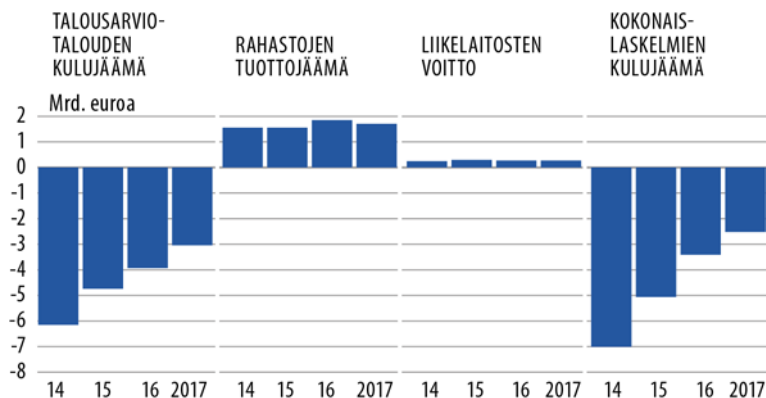
Taulukko 6. Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelma, milj. euroa

	1.1.–31.12.2016	1.1.–31.12.2017
Toiminnan tuotot	3 377	3 021
Toiminnan kulut	9 469	9 450
Jäämä I	-6 091	-6 428
Rahoitustuotot	1 976	2 439
Rahoituskulut	1 961	1 608
Satunnaiset tuotot	156	26
Satunnaiset kulut	10	11
Jäämä II	-5 930	-5 582
Siirtotalouden tuotot	1 443	1 395
Siirtotalouden kulut	40 885	41 692
Jäämä III	-45 372	-45 879
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	41 963	43 363
Vähemmistöosuus*	0,1	0,1
Tilikauden tuotto-/kulujäämä	-3 409	-2 516

* Liikelaitoskonsernien vähemmistöosuus

Seuraavassa kuviossa on esitetty kokonaistuotto- ja kululaskelman kulujäämä sekä talousarvitalouden kulujäämä, rahastotalouden tuottojäämä ja liikelaitosten voitto erillisesti raportoituna.

Kuvio 18. Tuotto- ja kulujäämät 2014–2017



Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelman kulujäämä 2,52 mrd. euroa oli 1,45 mrd. euroa suurempi kuin talousarvitalouden kulujäämästä (3,04 mrd. euroa), valtion liikelaitosten voitosta (0,27 mrd. euroa) sekä talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tuottojäämästä (1,71 mrd. euroa) suoraan yhteenlaskettu kulujäämä. Tämä johtuu sisäisten erien eliminoimisesta, joista suurimpia ovat rahastosiirrot ja liikelaitosten voitontuloutukset talousarvitalouteen:

- Valtion Eläkerahastosta talousarvioon tehtyjen siirtojen eliminointi vähentää siirtotalouden tuottoja 1 828 milj. euroa.
- Valtion talousarviotaloudesta valtion televisio- ja radiorahastoon tehdyn siirron eliminointi vähentää siirtotalouden kuluja 508 milj. euroa.
- Liikelaitosten voiton tuloutusten eliminoinnit vähentävät rahoitustuottoja 211 milj. euroa.
- Senaatti-kiinteistöjen saamat vuokrat valtion talousarviotalouden virastoilta vähentävät vuokratuottoja ja vuokratuloja 559 milj. euroa.
- Virastojen ja laitosten eläkemaksut (työnantajan osuus) vähentävät muita tuottoja ja henkilöstökuluja 625 milj. euroa.

Tase

Taulukko 7. Valtion kokonaistase, milj. euroa

VASTAAVAA	31.12.2016	31.12.2017
KANSALLISOMAISUUS	1 699	1 745
Aineettomat hyödykkeet	770	871
Aineelliset hyödykkeet	27 763	27 750
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	36 809	36 857
KÄYTTÖOMAISUUS JA MUUT PITKÄAIKAISET SIOITUKSET YHTEENSÄ	65 341	65 477
Vaihto-omaisuus	1 811	1 836
Pitkäaikaiset saamiset	5 338	4 815
Lyhytaikaiset saamiset	4 057	3 614
Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	2 221	1 381
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	2 725	3 351
VAIHTO- JA RAHOITUSOMAISUUS YHTEENSÄ	16 152	14 997
VASTAAVAA YHTEENSÄ	83 193	82 219
VASTATTAVAA	31.12.2016	31.12.2017
OMA PÄÄOMA		
Oma pääoma	-31 205	-33 713
Vähemmistöosuus*	6	6
Rahastojen pääomat (muut valtion rahastot ja lahjoitetut varat)	9	9
Varaukset	8	6
VIERAS PÄÄOMA		
Pitkäaikainen	88 159	93 019
Lyhytaikainen	26 216	22 893
VIERAS PÄÄOMA YHTEENSÄ	114 375	115 912
VASTATTAVAA YHTEENSÄ	83 193	82 219

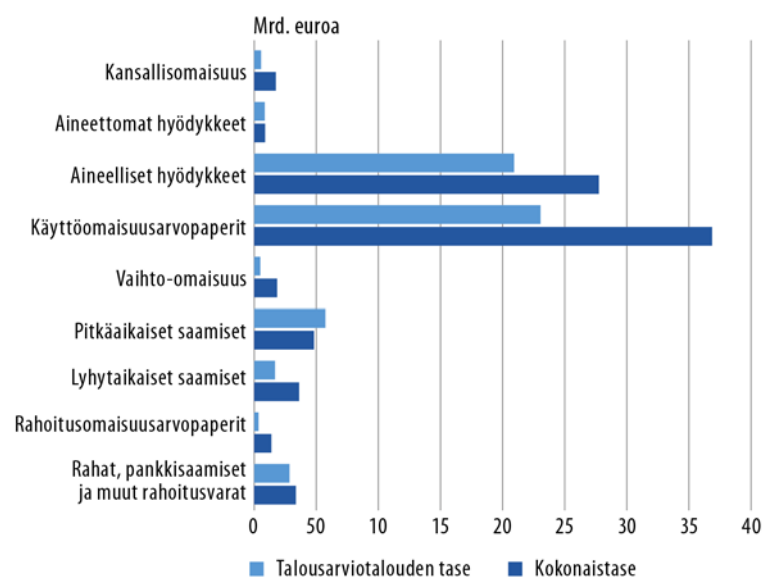
* Liikelaitoskonsernin vähemmistöosuus

Tase kuvaa tilinpäätösajankohdan taloudellista asemaa eli omaisuus- ja velkaeriä. Omaisuuserät sisältävät kansallisomaisuuden (kulttuuri- ja luontoperintöä oleva omaisuus, esim. historialliset rakennukset, kansallispuistot), käyttöomaisuuden ja muut pitkävaikutteiset menot (esim. maa-alueet, rakennukset, tietojärjestelmät) sekä vaihto-omaisuuden ja rahoitusomaisuuden. Vaihto- ja rahoitusomaisuus väheni 1,16 mrd. euroa. Riittävä maksuvalmius vuoden vaihteessa mahdollisti likvidien varojen pienentämisen.

Velkaerät sisältävät varaukset (vain rahastojen käytössä) sekä vieraan pääoman jaoteltuna pitkä- ja lyhytaikaisiin velkoihin. Pitkäaikaiseksi katsotaan velka tai se osa velasta, joka erääntyy maksettavaksi yhden vuoden tai sitä pitemmän ajan kuluttua. Oma pääoma kuvaa nettovarallisuutta, kun omaisuuseristä vähennetään varaukset ja vieras pääoma.

Seuraavassa kuviossa on kuvattu omaisuuserien jakautuminen talousarviotalouden taseessa ja kokonaistaseessa v. 2017. Valtion omaisuuseristä kokonaistaseessa korostuvat käyttöomaisuusarvopaperit ja aineelliset hyödykkeet, jotka valtio omistaa rahastojen ja liikelaitosten kautta.

Kuvio 19. Taseen omaisuuserien jakautuminen 31.12.2017



Valtion kokonaislaskelman taseen loppusumma 82,2 mrd. euroa oli 10,3 mrd. euroa pienempi kuin talousarviotalouden (56,4 mrd. euroa), valtion liikelaitosten (8,6 mrd. euroa) ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen (27,5 mrd. euroa) eliminoimaton yhteenlaskettu taseiden loppusumma. Tämä johtuu yhdistämisistä ja eliminoinneista, joista suurimpia ovat:

- Liikelaitosten omaisuus, kuten rakennukset ja maa-alueet, ilmoitetaan talousarviotalouden taseessa sijoituksina liikelaitosten peruspääomiin, kun taas kokonais-

taseessa ne raportoidaan omaisuuserän luonteen mukaisesti. Liikelaitosomistuksen eliminointi vähentää käyttöomaisuussijoituksia ja omaa pääomaa 6 019 milj. euroa.

- Rahastojen kassavarat ovat osa valtion kassaa. Siten rahastojen yhdystilisaamisten eliminointi vähentää kokonaislaskelmassa pankkisaamisia ja lyhytaikaisia velkoja 2 985 milj. euroa.
- Valtion Eläkerahastosta talousarvioon suorittamien siirtojen eliminointi vähentää kokonaistaseen omaa pääomaa 1 828 milj. euroa.
- Liikelaitosten voiton tuloutusten eliminoinnit lisäävät omaa pääomaa 211 milj. euroa.

Vieras pääoma

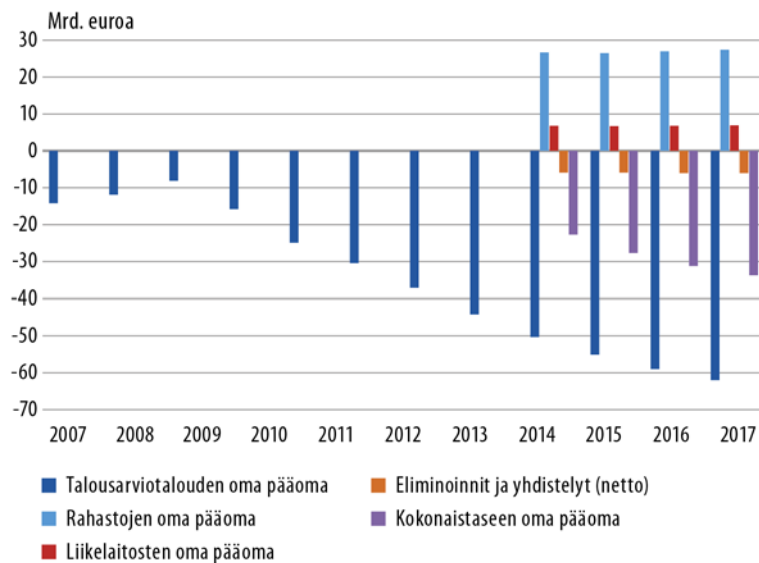
Vieraaseen pääomaan luetaan otetut euromääräiset ja valuuttamääräiset lainat, siirtovelat, ostovelat sekä muut pitkä- ja lyhytaikaiset velat. Vuonna 2017 talousarvitalouden vieras pääoma oli yht. 118,5 mrd. euroa. Kokonaistaseen mukainen vieras pääoma oli 31.12.2017 yht. 115,9 mrd. euroa, kasvua oli yht. 1,5 mrd. euroa.

Valtion toimintaa on jouduttu rahoittamaan lainanotolla. Talousarvitaloudella euro- ja valuuttamääräisiä lainoja oli v. 2017 yht. 99,1 mrd. euroa. Rahastoilla oli 5 milj. euroa euromääräistä lainaa. Liikelaitoksilla euro- ja valuuttamääräisiä lainoja oli 1,6 mrd. euroa. Lainojen eliminointeja oli 1,2 milj. euroa. Kokonaistaseessa lainoja oli 99,6 mrd. euroa.

Oma pääoma

Valtion kokonaistaseen oma pääoma muodostuu budjettivaltion, rahastojen ja liikelaitosten omasta pääomasta. Valtion kokonaistaseen oma pääoma v. 2017 oli 33,7 mrd. euroa negatiivinen. Vuoteen 2016 nähden oman pääoman negatiivisuus on kasvanut 2,5 mrd. euroa.

Kuvio 20. Oman pääoman kehitys 2007–2017*



* Rahastojen ja liikelaitosten sekä kokonaistaseen kehitys on kuvattu kokonaistasetarkastelun kattavalla ajanjaksolla eli vuosilta 2014–2017.

Valtion kokonaistaseen mukainen oma pääoma on selkeästi vähemmän negatiivinen kuin valtion talousarvionalouden oma pääoma. Tämä johtuu sekä rahastojen että liikelaitosten oman pääoman positiivisuudesta. Yhteenlaskettu oma pääoma on kuitenkin heikentynyt niiden vuosien aikana, jolta kokonaislaskelmat on laadittu. Tämä johtuu valtion talousarvionalouden kulujäämien kertymisestä.

Valtion talousarvionaloudesta tehtiin ensimmäinen aloittava tase 1.1.1998. Oma pääoma oli tuolloin n. 30 mrd. euroa negatiivinen. Taseessa omaisuus arvostettiin pääosin hankintamenohintaan. Vuosina 1998–2008 talousarvionalouden tuotto- ja kululaskelmat olivat pääsääntöisesti positiivisia. Tämä vahvisti valtion varallisuusasemaa ja v. 2008 valtion talousarvionalouden oma pääoma oli enää 8,1 mrd. euroa negatiivinen.

Valtion talousarvionalouden tilinpäätökset ovat olleet tappiollisia vuodesta 2009 lähtien. Tämä on heikentänyt valtion varallisuusasemaa ja johtanut valtion negatiivisen oman pääoman kasvuun. Vuodesta 2012 alkaen valtion varallisuusasema on ollut nimellisarvoisesti heikompi kuin vuoden 1998 aloittavassa taseessa. Taseen mukainen omaisuus ei ole kasvanut yhtä paljon kuin vieras pääoma.

Julkisesti noteeratut arvopaperit

Seuraavassa taulukossa on kuvattu valtion talousarvionalouden sekä Valtion Eläkerahaston ja Solidium Oyj:n julkisesti noteerattujen arvopapereiden kirjanpito- ja markkina-arvot. Valtion talousarvionaloudesta on esitetty ainoastaan käyttöomaisuuteen ja muihin pitkäaikaisiin sijoituksiin luettavat sijoitukset.

Taulukko 8. Julkisesti noteeratut osakkeet ja osuudet, mrd. euroa

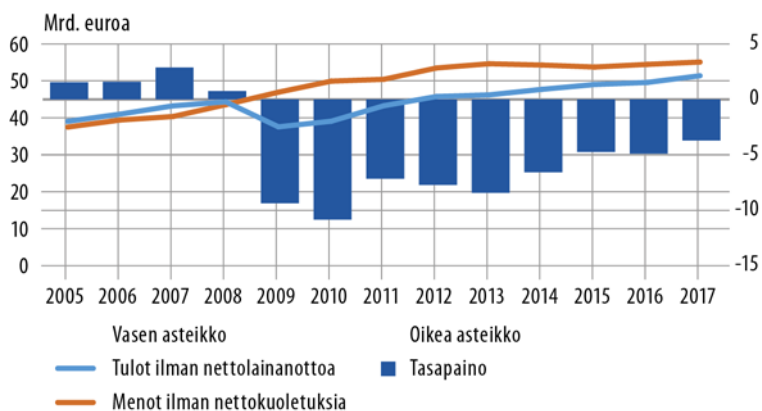
	Talousarvitalous		Valtion eläkerahasto		Solidium		Yhteensä	
	Kirjanpito-arvo	Markkina-arvo	Kirjanpito-arvo	Markkina-arvo	Kirjanpito-arvo	Markkina-arvo	Kirjanpito-arvo	Markkina-arvo
Yhteensä 2017	5,7	15,2	13,1	17,3	8,8	8,8	27,6	41,4
Yhteensä 2016	5,7	11,5	13,2	16,9	8,5	8,5	27,3	37,0
Muutos 2017 vs. 2016	0,0	3,7	0,0	0,5	0,3	0,3	0,3	4,4
Muutos 2017 vs. 2016, %	0,0	31,7	-0,1	2,7	3,6	3,6	1,1	12,0

* Solidium ei laadi tilinpäätöstä kalenterivuoden viimeisen päivän tilanteesta. Solidium arvostaa julkisesti noteeratut osakkeet markkinahintaan, siten osakeomistusten kirjanpitoarvona on esitetty ko. markkina-arvo 31.12.2017 ja 31.12.2016. Vastaavasti rahamarkkinasijoitusten kirjanpitoarvona on esitetty niiden markkina-arvo 31.12.2017 ja 31.12.2016.

3.2.2 Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös

Valtion budjettitalous on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien eikä vuosi 2017 tuonut muutosta tilanteeseen. Alijäämä kuitenkin pieneni, mihin vaikutti etenkin parantunut taloustilanne ja sen myötä kohonneet tulokertymät. Budjettitalouden alijäämä (budjettitalouden tulojen pl. nettolainanotto ja menojen erotus) oli vuoden 2017 tilinpäätöksen mukaan 3,7 mrd. euroa eli n. 1,2 mrd. euroa edellisvuotista pienempi.

Kuvio 21. Budjettitalouden tulot, menot ja tasapaino



Lähde: Valtiovarainministeriö 28.2.2018

Talousarvio ja lisätalousarviot

Varsinaista talousarviota täydennettiin kolmella lisätalousarviolla

Valtion vuoden 2017 talousarviossa (ml. täydentävä talousarvio) menopuolen määrärahojen yhteismäärä oli 55,5 mrd. euroa, mikä on n. 1,1 mrd. euroa enemmän kuin vuoden 2016 varsinaisessa talousarviossa. Budjettitalouden alijäämäksi arvioitiin talousarvioesityksessä 5,5 mrd. euroa, mutta se muodostui 3,7 mrd. euroksi. Hallituksen vuoden

2017 talousarvion lisäksi hyväksyttiin kolme lisätalousarviota. Menopuolen yhteismäärä nousi lisätalousarvioilla 55,9 mrd. euroon. Tulojen kasvusta johtuen arvio budjettitalouden alijäämästä kuitenkin pieneni 4,5 mrd. euroon.

Asetettu menokehys piti – koko kehysvara käytettiin

Hallitusohjelman mukaan hallitus jatkaa valtiontalouden kehysmenettelyä. Hallituksen ensimmäisessä kehyspääöksessä 28.9.2015 asetettiin vuodelle 2017 menokehykseksi 44,3 mrd. euroa vuoden 2016 hintatasossa. Vaalikauden kehysten pohjana oli edellisen hallituksen ns. tekninen kehyspääös. Asetettaessa vaalikauden kehys huomiointiin mm. hallitusohjelman mukaiset nettomääräiset menosäästöt sekä eräitä siirtoja kehukseen kuuluvien ja sen ulkopuolisten menojen osalta. Tarkempi kuvaus kehystason asettamisesta sisältyy julkisen talouden suunnitelman (VNS 1/2015 vp) lukuun 5.

Kehysmenojen kokonaismäärä hallituksen talousarvioesityksessä (ml. täydentävä esitys) jätti 300 milj. euron lisätalousarviovarauksen ohella 40 milj. euron ns. jakamattoman varauksen, josta eduskunta talousarviokäsittelyssä käytti 37 milj. euroa.

Vuonna 2016 kehukseen kuuluvien menojen budjetoitu taso jäi n. 1 milj. euroa alle asetetun menokehysten. Hallituksen kehysäännöissä todetaan, että jos kehysmenojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus, kuitenkin enintään 200 milj. euroa, käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehysten estämättä. Vuonna 2017 oli siten 300 milj. euron lisätalousarviovarauksen ja 4 milj. euron jakamattoman varauksen ohella käytössä 1 milj. euroa vuodelta 2016 käyttämättä jäänyttä kehysvaraa, joka käytettiin vuoden 2017 ensimmäisessä lisätalousarviossa.

Vuoden 2017 lisätalousarvioissa hallinnonalojen määrärahatasoa korotettiin nettomääräisesti yht. n. 380 milj. eurolla ja korkomenoarviota 50 milj. eurolla talousarvioon verrattuna.

Lisäksi lisätalousarvioissa korotettiin käsitystä verotulojen kehityksestä nettomääräisesti 1 540 milj. eurolla. Verokertymää kasvattivat yleisen taloudellisen aktiviteetin vahvistuminen ja eräät kertaluonteiset tekijät. Euromääräisesti eniten nostettiin yhteisöveron, arvonlisäveron sekä perintö- ja lahjaveron tuottoarviota.

Taulukko 9. Talousarviomenot v. 2017, milj. euroa

	Hallituksen esitys ml. täydentä- vät esityk- set	Kaikki menot	Kehykseen luettavat menot yhteensä	Hinta- ja rakenne- korjattu kehystaso*	Lisätalous- arvio- varaus	Jakamaton varaus**
Kehyspäättös 2017–2020		55 105	44 422	44 833	300	112
Hallituksen esitys	TAE täyden- tävä 2017	55 455	44 510	44 850	300	40
Eduskunnan muutok- sen jälkeen	TA 2017	55 492	44 547	44 850	300	4
Hallituksen esitys***	LTAE I	55 796	44 776	44 877		102
Hallituksen esitys	LTAE II	55 814	44 782	44 877		95
Hallituksen esitys	LTAE III	55 923	44 846	44 891		45

* Kehystasoon tehdyt hinta- ja rakennekorjaukset on esitetty kussakin hallituksen esityksessä erikseen.

** Tarkoittaa vaalikauden kehysten ja hallinnonaloille kohdennettujen menojen erotusta.

*** Vuodelta 2016 siirtyi 1 milj. euroa käyttämättä jäänyttä kehysvarausta vuodelle 2017, joka käytettiin vuoden 2017 ensimmäisessä lisätalousarvioesityksessä.

Valtion talousarvion toteutuminen

Verotuloja kertyi valtiolle v. 2017 yht. 43,1 mrd. euroa eli 1 320 milj. euroa (3,2 %) enemmän kuin v. 2016. Verotulot alittivat budjetoidun 96 milj. eurolla. Verotuloja on käsitelty tarkemmin vuosikertomuksen luvussa 3.2.4. Muita tuloja kuin verotuloja talousarviotalouteen kertyi yht. 8,2 mrd. euroa, 483 milj. euroa (6,2 %) enemmän kuin edellisvuonna. Tästä summasta sekalaisia tuloja kertyi 5,5 mrd. euroa, korkotuloja ja voiton tuloutuksia 2,1 mrd. euroa ja tuloja valtion myöntämistä lainoista 0,6 mrd. euroa. Kokonaisuutena tulojen määrä v. 2017 alitti budjetoidun 96 milj. eurolla. Tilinpäätöksen mukaiset menot olivat 55,0 mrd. euroa. Ne nousivat hieman yli prosentin edellisvuodesta ja alittivat talousarvion määrärahat vajaalla 900 milj. eurolla, mikä on aiempia vuosia suurempi alitus.

Uutta lainaa otettiin vähemmän kuin eduskunnan hyväksymät valtion talousarviot olisivat mahdollistaneet. Maksuvalmius sekä menojen ja tulojen tosiasiallinen ajoittuminen mahdollistivat sen, että talousarviossa arvioidun 4,5 mrd. euron sijaan oli tarve 3,1 mrd. euron velan lisäykselle.

Taulukko 10. Valtion talousarvion toteutuminen, milj. euroa

	Talousarviot 2017	Tilinpäätös 2017
Ansio- ja pääomatulovero	9 029	9 054
Yhteisövero	4 377	4 238
Arvonlisävero	17 475	17 547
Muut verot	12 322	12 269
Muut tulot	8 234	8 234
Yhteensä	51 437	51 341
Nettolainanotto ja velanhallinta*	4 486	3 084
Tuloarviot yhteensä	55 923	54 425
Kulutusmenot	15 001	14 803
Siirtomenot	38 208	37 587
Sijoitusmenot	1 295	1 275
Muut menot	1 419	1 377
Määrärahat yhteensä	55 923	55 042
Varainhoitovuoden yli-/alijäämä		-617
Tilinpäätösali jäämä (ml. edelliset vuodet)		-9 970

* Sisältää nettoutettuna velanhallinnan menoja.

Seuraavassa on tarkasteltu budjettitalouden määrärahojen tosiasiallista käyttöä vuoden aikana, ts. lukuihin sisältyy edellisiltä vuosilta siirtyneiden monivuotisten määrärahojen käyttö. Käyttö nousi noin prosentin edellisvuoden tasolta ja se oli 3 % budjetoitua määrää alempi. Pääluokkien välillä oli kuitenkin eroja toteuma-asteissa. Seuraavassa taulukossa on esitetty vuosien 2016 ja 2017 tulot ja määrärahojen käyttö. Toteuma voi ylittää talousarvion määrän arviomäärärahojen tapauksessa sekä silloin, kun on käytetty edellisiltä vuosilta siirtyneitä määrärahoja. Aiempien vuosien määrärahoja jäi käyttämättä 203 milj. euroa.

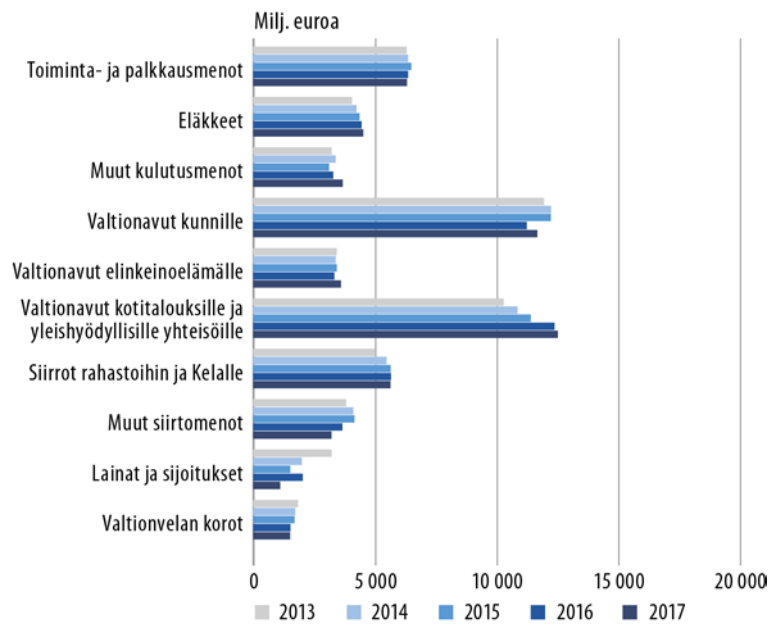
Taulukko 11. Tulot ja määrärahojen käyttö 2016–2017, milj. euroa

Tulot	Tilinpäätös/käyttö 2016	Tilinpäätös/käyttö 2017	Muutos 2016–2017	Talousarviot 2017	Toteuma-aste
11. Verot ja veronluonteiset tulot	41 787	43 107	3 %	43 204	100 %
12. Sekalaiset tulot	5 615	5 533	-1 %	5 296	104 %
13. Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset	1 638	2 135	30 %	2 478	86 %
15. Lainat	2 971	3 649	23 %	4 946	74 %
Yhteensä	52 012	54 425	5 %	55 923	97 %
Määrärahojen käyttö	Tilinpäätös/käyttö 2016	Tilinpäätös/käyttö 2017	Muutos 2016–2017	Talousarviot 2017	Toteuma-aste
21. Eduskunta	170	164	-4 %	180	91 %
22. Tasavallan presidentti	11	11	6 %	14	83 %
23. Valtioneuvoston kanslia	191	213	10 %	222	96 %
24. Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1 010	1 063	5 %	1 089	98 %
25. Oikeusministeriön hallinnonala	888	895	1 %	912	98 %
26. Sisäministeriön hallinnonala	1 902	1 540	-23 %	1 616	95 %
27. Puolustusministeriön hallinnonala	2 715	2 669	-2 %	2 849	94 %
28. Valtiovarainministeriön hallinnonala	17 075	16 883	-1 %	17 053	99 %
29. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	6 691	6 642	-1 %	6 804	98 %
30. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	2 536	2 565	1 %	2 673	96 %
31. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	2 983	3 031	2 %	3 271	93 %
32. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	2 785	2 752	-1 %	3 101	89 %
33. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	12 980	14 212	9 %	14 587	97 %
35. Ympäristöministeriön hallinnonala	196	207	5 %	195	106 %
36. Valtionvelan korot	1 521	1 331	-14 %	1 358	98 %
Yhteensä	53 653	54 178	1 %	55 923	97 %

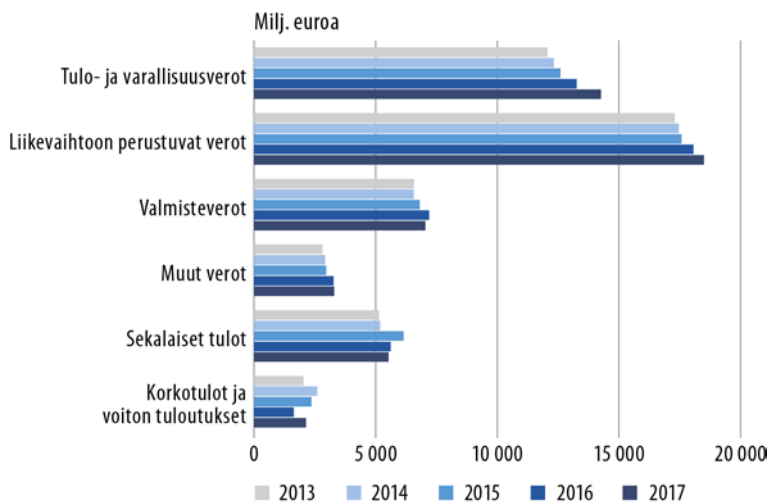
Ympäristöministeriön hallinnonalan menot ylittivät v. 2017 budjetoidun, mihin vaikutti etenkin aiemmilta vuosilta siirtyneiden määrärahojen käyttö mm. luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenoissa sekä avustuksissa korjaustoimintaan. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla matala käyttöaste aiheutui mm. alhaisesta käytöstä julkisissa työvoima- ja yrityspalveluissa. Sisäministeriön hallinnonalalla käyttö oli budjetoitua alhaisempaa maahanmuuton menoissa.

Momenttikohtaiset valtion talousarvion toteumalaskelmat ovat hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2.

Kuvio 22. Määrärahojen käyttö menolajeittain



Kuvio 23. Budjettitalouden tulot



Tuotot ja kulut

Valtion talousarvion talouden tuotto- ja kululaskelma sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2. Valtion tuotto- ja kululaskelma osoitti 3,0 mrd. euron kulujäämää vuodelta 2017. Vuonna 2016 kulujäämä oli 3,9 mrd. euroa.

Tuottoja v. 2017 oli yhteensä 49,5 mrd. euroa. Tuotot veroista ja pakollisista maksuista kasvoivat 1,4 mrd. euroa. Verotuotot käsitellään luvussa 3.2.4.

Taulukko 12. Budjettitalouden tuotot vuosina 2012–2017, milj. euroa

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Toiminnan tuotot	1 352	1 330	1 438	1 199	1 620	1 218
Rahoituksen tuotot	1 533	1 178	2 705	2 175	1 473	1 765
Satunnaiset tuotot	93	31	143	115	156	26
Siirtotalouden tuotot	3 093	3 224	3 037	3 682	3 300	3 209
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	37 353	38 712	39 355	40 002	41 859	43 259
Yhteensä	43 424	44 475	46 678	47 173	48 409	49 476

Toiminnan tuottojen väheneminen vuodesta 2016 aiheutui pääosin osakkeiden ja omaisuuden myyntivoittojen määrän pienenemisestä. Rahoituksen tuottojen kokonaismäärä kasvoi. Saadut osingot kasvoivat 540 milj. euroa. Kurssierot saamisista vähenivät 212 milj. euroa. Satunnaiset tuotot vähenivät edellisestä vuodesta, mikä johtui pääosin väylärakennehankkeiden ulkopuolisten rahoitusosuuksien vähenemisestä.

Talousarviotalouden ulkopuolisista rahastoista tehtiin siirtoja talousarvioon vähemmän kuin v. 2016, mistä syystä siirtotalouden tuottojen kokonaismäärä oli edellisvuotta pienempi. Siirtotalouden tuotoista suurimmat olivat tuotot EU:lta ja siirrot rahastoista. Näitä käsitellään luvuissa 3.2.5 ja 3.2.6.

Taulukko 13. Valtion maksullinen toiminta suoritelajeittain vuosina 2012–2017, milj. euroa

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Julkisoikeudelliset suoritteet	355	360	356	345	349	349
Markkinasuoritteet*	300	298	278	215	213	222
Erityislakien nojalla hinnoitellut suoritteet	341	335	338	329	329	342
Yhteensä	996	994	973	890	891	912

* Valtion maksuperustelain (150/1992) mukaiset muut suoritteet, jotka hinnoitellaan liikeloudellisin perustein.

Taulukon luvuissa ei ole mukana sponsorituloja eikä luottotappiokorjauksia. Luvuissa ei ole mukana valtion viranomaisten välistä maksullista toimintaa eikä palvelutoiminnan kustannusten korvauksia valtion virastoilta ja laitoksilta (esim. palvelukeskusten tuottoja), joiden määrä v. 2017 oli yht. 618 milj. euroa. Suurimmat tuotot julkisoikeudellisista suoritteista ovat kotitalouksilta (110 milj. euroa) ja elinkeinoelämltä (188 milj. euroa).

Kuluja v. 2017 oli yht. 52,5 mrd. euroa, josta 79 % (41,5 mrd. euroa) siirtotalouden kuluja.

Taulukko 14. Budjettitalouden kulut vuosina 2012–2017, milj. euroa

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Toiminnan kulut	10 107	10 117	10 168	9 701	10 081	9 759
Rahoituksen kulut	2 001	1 737	2 071	1 895	1 670	1 242
Satunnaiset kulut	11	10	16	16	10	11
Siirtotalouden kulut	37 920	39 727	40 575	40 298	40 574	41 502
Yhteensä	50 040	51 591	52 830	51 910	52 335	52 515

Toiminnan kuluista 4,2 mrd. euroa oli henkilöstökuluja ja 2,8 mrd. euroa palvelujen ostoja. Toiminnan kuluissa suurin muutos oli palvelujen ostoissa, jotka vähenivät 241 milj. euroa edelliseen vuoteen verrattuna. Palvelujen ostojen väheneminen aiheutui pääasiassa vastaanottokeskusten kapasiteetin supistamisesta ja vastaanottokeskusten lakkauttamisista.

Rahoituksen kulut sisältävät korkomenoja, jotka vähentyivät edelliseen vuoteen verrattuna lyhyiden markkinakorkojen korkotason laskusta johtuen. Rahoituksen kuluissa ovat nettona veloista aiheutuvat korot, emissio-, pääoma- ja kurssierot sekä luottotappiot.

Siirtotalouden kuluissa ovat valtionavustukset ja valtionosuudet. Siirtotalouden kulut sosiaaliturvarahastoille kasvoivat 1,3 mrd. euroa. Suurin yksittäinen muutos oli sairausvakuutuslaista johtuvien menojen kasvu 792 milj. euroa, joka johtui pääasiassa työntekijien sairausvakuutusmaksun alenemisesta sekä pienituloisten päivärahamaksun poistamisesta. Siirtotalouden kulujen kasvua selittävät myös perustoimeentulotuen maksatuksen siirto Kelan hoidettavaksi sekä opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin. Yleisen työllisyystilanteen paraneminen vähensi ansio- ja peruspäivärahamenoja.

Tase

Valtion talousarvion tase sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2.

Taseen loppusumma oli 56,4 mrd. euroa, mikä on n. 0,3 mrd. euroa pienempi kuin edellisenä vuonna. Suurimmat muutokset taseessa ovat kassavarojen sekä valtion velan määrän muutokset. Riittävä maksuvalmius vuoden vaihteessa mahdollisti kassavarojen pienentämisen. Taseen mukainen valtion velka⁵⁵ kasvoi 2,96 mrd. euroa ja likvidit varat pienenevät 0,2 mrd. euroa. Hyvä maksuvalmius sekä menojen ja tulojen tosiasiallinen ajoittuminen mahdollistivat talousarviossa arvioitua pienemmän velan lisäyksen.

Käyttöomaisuuden ja muiden pitkäaikaisten sijoitusten suurimmat erät ovat tie- ja rautatierakenteet 17,9 mrd. euroa (17,9 mrd. euroa v. 2016) sekä sijoitukset osakkeisiin 15,0 mrd. euroa (15,2 mrd. euroa v. 2016) ja liikelaitoksiin 6,0 mrd. euroa (6,0 mrd.

⁵⁵ Taseen mukaisella valtion velalla tarkoitetaan pitkäaikaisen vieraan pääoman lisäksi lyhytaikaisen vieraan pääoman eriä seuraavana tilikautena maksettavat lyhennykset ja lyhytaikaiset euromääräiset lainat.

euroa v. 2016). Valtion yhtiöomistusta käsitellään luvussa 3.3 ja hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 4.

Valtion talousarviotalouden negatiivinen oma pääoma kasvoi 3,0 mrd. euroa vuoden 2017 aikana kulujaamasta johtuen. Negatiivinen oma pääoma ja sen kertyminen kuvaa-
vat valtion kirjanpidonmukaisen omavaraisuuden heikentymistä.

Taulukko 15. Budjettitalouden tase, milj. euroa

VASTAAVAA	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017
KANSALLISOMAISUUS	273	292	332	468	509	547
Aineettomat hyödykkeet	433	461	504	642	761	848
Aineelliset hyödykkeet	20 239	20 446	20 871	20 798	20 856	20 922
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	22 654	22 013	22 466	22 683	23 079	23 050
KÄYTTÖOMAISUUS JA MUUT PITKÄAIKAISET SIOITUKSET YHT.	43 327	42 920	43 840	44 124	44 695	44 821
Vaihto-omaisuus	521	522	524	511	477	481
Pitkäaikaiset saamiset	4 892	6 058	6 044	6 137	5 920	5 728
Lyhytaikaiset saamiset	1 700	1 866	1 835	1 987	1 697	1 673
Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	6 342	3 650	1 600	2 660	1 250	350
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	1 245	881	1 668	1 871	2 152	2 833
VAIHTO- JA RAHOITUS-OMAISUUS YHT.	14 699	12 978	11 671	13 165	11 496	11 065
VASTAAVAA YHT.	58 299	56 190	55 844	57 757	56 700	56 433
VASTATTAVAA	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017
OMA PÄÄOMA						
Valtion pääoma	-37 062	-44 178	-50 329	-55 066	-58 992	-62 031
Rahastojen pääoma	6	7	8	8	9	9
VIERAS PÄÄOMA						
Pitkäaikainen	74 058	81 302	86 071	87 637	87 432	92 686
Lyhytaikainen	21 296	19 058	20 094	25 178	28 251	25 768
VIERAS PÄÄOMA YHT.	95 354	100 361	106 165	112 815	115 683	118 455
VASTATTAVAA YHT.	58 299	56 190	55 844	57 757	56 700	56 433

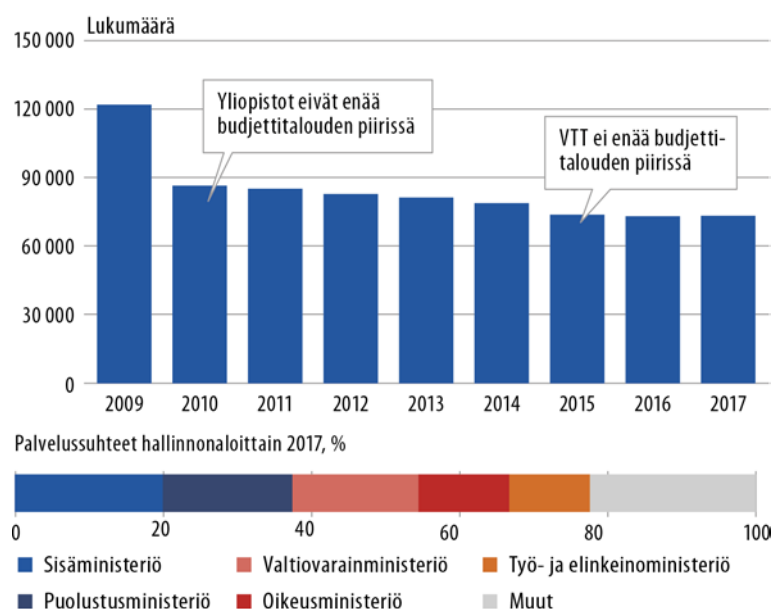
3.2.3 Valtion henkilöstö

Valtion budjettitalouden virastoissa työskenteli vuoden 2017 lopussa n. 73 000 henkilöä, joka on 2,8 % työllisestä työvoimasta. Edellisestä vuodesta henkilöstö kasvoi 0,3 % eli n. 200 henkilöllä. Valtion henkilöstön määrä pysyi samalla tasolla (n. 120 000 pal-

velussuhdetta) vuodesta 1996 vuoteen 2009, jolloin yliopistosektori poistui budjettitalouden piiristä (palvelussuhteiden vähennys n. 36 000). Vuonna 2017 valtion palveluksessa oli n. 13 000 henkilöä vähemmän kuin v. 2010. Tässä kehityksessä on mukana Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n poistuminen budjettitalouden piiristä 1.1.2015.

Yli puolet (54,4 %) valtion henkilöstöstä työskentelee sisä-, puolustus- ja valtiovarainministeriöiden hallinnonaloilla, joilla on useita suuria virastoja (poliisitoimi, rajavartiolaitos, puolustusvoimat, verohallinto, tullit sekä valtion tieto- ja viestintätekniikka-keskus Valtori). Virastotyypeistä suurin on turvallisuustoiminta, joka kattaa 40 % valtion henkilöstöstä. Seuraavaksi suurimmat virastotyyppit ovat elinkeinotoiminnan palvelut ja valtiovarainhoito sekä vakuutus- ja rahoituspalvelut, joilla molemmilla on n. 11 prosentin osuus valtion henkilöstöstä.

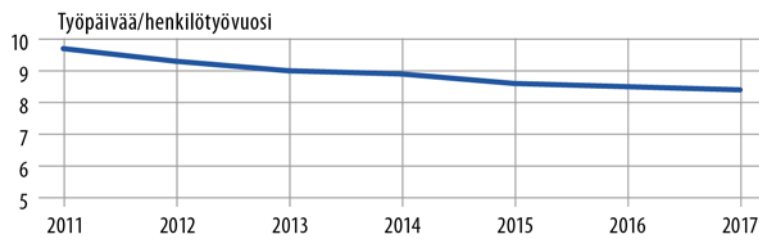
Kuvio 24. Valtion palvelussuhteiden lukumäärä



Henkilöstöstä 49 % oli naisia ja 51 % miehiä. Henkilöstön keski-ikä kertomusvuonna oli 46,3 vuotta ja pysyi edellisvuoden tasolla. Henkilöstöstä 49,1 % oli suorittanut korkeakoulututkinnon ja 33,2 % ylemmän korkeakouluasteen tutkinnon. Valtion henkilöstö työskenteli pääosin kokoaikaisissa (94,9 %) ja vakinaisissa (85,3 %) palvelussuhteissa. Edellisvuodesta osa-aikaisten osuus pysyi samalla tasolla ja määräaikaisten osuus hieman nousi.

Henkilöstön tyytyväisyys pysyi v. 2017 edellisen vuoden tasolla. Kokonaistyytyväisyys ja tyytyväisyys johtamiseen olivat edelleen hyvällä tasolla. Lisäksi sairauspoissaolojen vähentyminen kertoo työhyvinvoinnin myönteisestä kehityksestä.

Kuvio 25. Sairauspoissaolot valtiolla, työpäivää/henkilötyövuosi



Kokoaikaisen henkilöstön säännöllisen työajan ansiot nousivat 0,5 %. Kokonaisansiot laskivat 1 % johtuen kilpailukyky sopimuksessa sovitusta lomarahojen 30 % leikkaamisesta. Kun työtehtävän vaativuus ja alojen erilainen palkkataso otetaan huomioon, naisten ansiot olivat valtiolla samalla työnantajalla keskimäärin 98,5 % miesten ansioista valtion virastoissa, mikä on sektorikohtaisten arvojen kärkeä.

Valtion budjettitalouden henkilöstön palkkasumma oli 3,47 mrd. euroa ja kaikki työvoimakustannukset n. 4,2 mrd. euroa. Kokonaistyövoimakustannukset laskivat viime vuodesta 2,5 %. Myös palkkasumma laski hieman viime vuodesta. Yhden henkilötyövuoden työvoimakustannus laski edellisvuodesta ja oli keskimäärin 58 305 euroa.

Taulukko 16. Valtionhallinnon henkilöstö tunnuslukuina

	2014		2015		2016		2017	
		%-m		%-m		%-m		%-m
Henkilöstömäärä ja kustannukset								
Henkilötyövuodet, lukumäärä	78 639	-2,2	73 132	-7,0	72 025	-1,5	71 863	-0,2
Henkilöstön keski-ikä, vuotta	46,3	0,4	46,4	0,2	46,3	-0,2	46,3	0
Työvoimakustannukset yht., milj. euroa	4 693	0,7	4 389	-6,5	4 304	-1,9	4 191*	-2,5
Henkilötyövuoden hinta, euroa ¹	59 678	2,9	60 008	0,6	59 753	-0,5	58 305	-2,2
Tehdyn työajan osuus vuosityöajasta, % ²	78,2	0,1	79,2	1,3	80,2	1,3	81,1	1,1
Työhyvinvointi								
Kokonaistyötyytyväisyys ³	3,43	0,3	3,45	0,6	3,55	..	3,55	0
Sairauspoissaolot, työpäivää/htv	8,9	-1,1	8,6	-3,4	8,5	-1,2	8,4	-1,2

¹ Työvoimakustannukset / henkilötyövuosien määrä

² Tehdyn säännöllisen vuosityöajan osuus säännöllisestä vuosityöajasta

³ Asteikko: 1–5: 1=erittäin tyytymätön – 5=erittäin tyytyväinen, VMbaron kysymyssisältö muuttui v. 2016 eivätkä tulokset ole täysin vertailukelpoisia aiempiin vuosiin. Tämän vuoksi muutosta 2015–2016 ei laskettu.

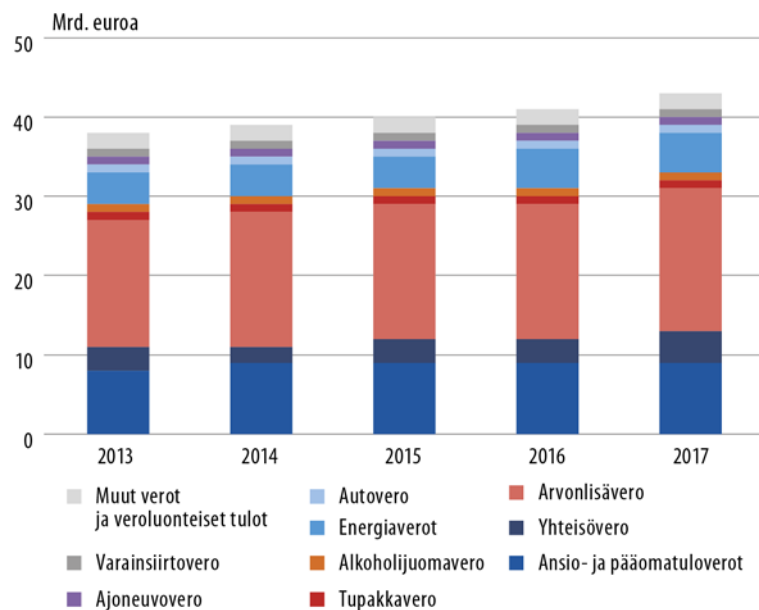
3.2.4 Verotulot, verotuet ja verovaje

Valtiolle kertyi veroja ja veronluonteisia tuloja 43 107 milj. euroa v. 2017. Vuosi 2017 oli vahvan talouskasvun aikaa, mikä näkyi myös verokertymissä. Veronkevennyksistä huolimatta veroja kertyi 1 320 milj. euroa (3,2 %) enemmän kuin v. 2016 ja 1 444 milj. euroa (3,5 %) enemmän kuin varsinaisessa talousarviossa oli arvioitu. Kokonaisveroaste aleni 44,1 prosentista 43,4 prosenttiin. Valtion osuus kaikista julkisen sektorin veroista ja veronluonteisista maksuista oli n. 48 %.

Veroperusteisiin tehtiin useita, sekä verotuottoja kasvattavia, että niitä pienentäviä muutoksia ja kaiken kaikkiaan verotus keveni v. 2017. Suurin muutos oli kilpailukyky-sopimukseen liittyvä ansiotuloverokevennys. Veroperustemuutoksia kuvataan tarkemmin verolajikohtaisissa tarkasteluissa.

Edelliseen vuoteen verrattuna eniten kasvoivat yhteisöveron, arvonlisäveron sekä perintö- ja lahjaveron kertymät. Euromääräisesti eniten aleni ansio- ja pääomatuloveron kertymä ja suhteellisesti eniten alenivat virvoitusjuomaveron sekä jäteveron tuotot. Kuviossa 26 on esitetty valtion verotulot verolajeittain jaoteltuna vuosina 2013–2017. Verotulomomenttikohtaiset valtion talousarvion toteumalaskelmat esitetään valtion tilinpäätöksessä hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2.

Kuvio 26. Valtion verotulot vuosina 2013–2017



Veropohjien kehitys

Taulukossa 17 esitetään keskeisten veropohjaerien muutosprosentit vuosina 2013–2017. Talouskasvun myötä etenkin palkka- ja pääomatulojen kasvun ennustetaan nopeutuneen v. 2017 edelliseen vuoteen verrattuna. Sosiaalietuuksien kasvu hidastui joutuksen mm. työttömyysetuuksien supistumisesta.

Taulukko 17. Arvio eräiden veronalaisiin tuloihin ja veropohjaan vaikuttavien tulo- ja kysyntäerien muutoksista edelliseen vuoteen verrattuna, %

	2013	2014	2015	2016	2017*
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	3,1	2,0	1,8	1,5	2,7
- palkkatulot	0,8	0,8	1,1	1,7	2,6
- eläkkeet ja muut sosiaalietuudet	6,6	4,9	3,1	1,8	1,6
- pääomatulot	12,6	1,9	4,9	-1,8	6,0
Ansiotasoindeksi	2,1	1,4	1,4	1,1	0,2
Arvonlisäveron pohja	0,8	1,2	0,7	3,1	2,4
Bensiinin kulutus	-2	-2,5	-1,4	-0,2	-2,4
Dieselöljyn kulutus	-0,8	-1,2	1,6	4,8	-0,7
Sähkön kulutus	2,6	-1,3	-0,9	2,0	1,4
Verollisen alkoholin kulutus	-4,3	0	-3,6	0,1	-1,2
Verotettavat uudet henkilöautot, kpl	100 250	101 100	105 700	115 300	116 300
- ja sama prosentteina	-7,2	0,8	4,5	9,2	0,8
Kuluttajahintaindeksi	1,5	1,0	-0,2	0,4	0,7

* Ansio- ja pääomatuloista ennuste, lopulliset tiedot saadaan vuoden 2017 verotuksen valmistuessa.

Verolajikohtaiset tarkastelut

Ansio- ja pääomatuloveroa kertyi valtiolle 9 054 milj. euroa. Veron tuotto aleni 3,5 % edellisestä vuodesta. Veron kertymää pienensi ansiotuloveroperusteiden indeksi-tarkistuksen lisäksi kilpailukyky sopimukseen liittyvä työn verotuksen keventäminen ja vastaava kevennys eläketulojen verotukseen, yrittäjävähennyksen käyttöönotto sekä kotitalousvähennyksen korottaminen. Vuonna 2017 otettiin käyttöön myös metsäläh-jävähennys, mutta sen arvioidaan vaikuttavan vasta vuoden 2018 verokertymiin. Ker-tymää kasvatti asuntolainan korkovähennysoikeuden supistaminen. Veroperustemu-u-tosten arvioidaan alentaneen vuoden 2017 verokertymää yht. 399 milj. eurolla.

Tilinpäätöksessä ansio- ja pääomatuloveron tuotto oli 25 milj. euroa eli n. 0,3 % korke-ampi kuin varsinaisessa talousarviossa. Tuottoarviota ei muutettu lisätalousarvioissa.

Valtion yhteisöveron kertymä oli vuoden 2017 tilinpäätöksessä 4 238 milj. euroa eli n. 970 milj. euroa (30 %) enemmän kuin v. 2016. Kertymän kasvu johtui sekä makset-tujen yhteisöverojen kasvusta v. 2017 että verovuoden 2016 ennakontäydennysmak-suista, joihin sisältyi suuri kertaluontoinen erä. Yhteisöveron kertymä oli 671 milj. eu-roa (n. 19 %) suurempi kuin varsinaisessa talousarviossa. Tuottoarviota korotettiin toi- sessa lisätalousarviossa 810 milj. euroa kertymätietojen perusteella.

Korkotulojen lähdeveron tuotto oli 66 milj. euroa ja se aleni n. 26 prosentilla edel-lisvuodesta. Veron tuotto riippuu korkotasosta ja talletuksista. Kotitalouksien talletus-ten keskikorko aleni n. kolmanneksen edellisvuodesta ja oli v. 2017 keskimäärin n. 0,16 %. Noin puolet korkotulojen lähdeverosta kertyy yleensä tammi–helmikuun ai- kana, näin ollen alkuvuodesta 2017 kertyneessä korkotulojen lähdeverossa vaikuttaa myös 2016 talletusten keskikorko. Korkotulojen lähdeveron tuloarviota korotettiin

31 milj. eurolla vuoden 2017 lisätalousarviossa. Veron tuotto oli 23 milj. euroa (n. 53 %) varsinaisessa talousarviossa arvioitua suurempi.

Perintö- ja lahjaveroa kertyi 909 milj. euroa, mikä oli n. 74 % edellistä vuotta enemmän ja 78 % enemmän kuin varsinaisessa talousarviossa arvioitiin. Veron tuottoarviota korotettiin ensimmäisessä lisätalousarviossa 220 milj. euroa ja toisessa lisätalousarviossa 200 milj. euroa. Kertymän kasvu aiheutui pääosin perintö- ja lahjaverotuksen käsittelyn ajoitustekijöistä johtuvasta edellisvuotta merkittävästi suuremmasta maksuunpantujen perintö- ja lahjaveroerien lukumäärästä. Vuonna 2017 pantiin maksuun n. 205 000 perintö- ja lahjaveroerää, mikä oli n. 75 000 erää enemmän kuin v. 2016. Keskimääräisen perintö- ja lahjaveroerän arvo kasvoi edellisvuoden n. 4 000 eurosta n. 4 600 euroon.

Arvonlisäveroa kertyi 17 547 milj. euroa. Veroa kertyi n. 440 milj. euroa enemmän kuin edellisenä vuonna, vaikka vuoden 2017 kertymää pienensi aikaisempaan vuoteen verrattuna pienyritysten alarajahuojennukseen liittyvien liikevaihtorajojen nosto v. 2016 sekä pienten yritysten siirtyminen maksuperusteiseen tilitykseen v. 2017. Veroa kertyi 416 milj. euroa eli 2,4 % enemmän kuin varsinaisessa talousarviossa, joten verotuottoennustetta nostettiin sekä ensimmäisessä että toisessa lisätalousarviossa talouden näkymien parantumisen takia. Ennuste perustuu pääasiassa kotitalouksien kulusmenojen arvon ennusteeseen, sillä lähes 70 % arvonlisäverokertymästä kertyy kotitalouksien kulutuksesta.

Vakuutusmaksuveroa kertyi 768 milj. euroa. Verotuoton tasainen vuosittainen kasvu katkesi poikkeuksellisesti v. 2017, ja kertymä jäi edelliseen vuoteen verrattuna 2,2 % eli 17 milj. euroa pienemmäksi. Vuoden 2017 tuotto jäi myös 44 milj. euroa alemmaksi kuin varsinaisessa talousarviossa arvioitiin.

Tupakkaveron tuotto oli 954 milj. euroa, mikä oli n. 21 milj. euroa (2,2 %) vähemmän kuin edellisvuonna. Tupakkaveroa korotettiin, mutta kertymä pieneni johtuen verotettujen tupakkatuotteiden määrän vähenemisestä ja kertaluonteisista verokertymää pienentävistä palautuksista. Tuottoennustetta alennettiin toisessa lisätalousarviossa 58 milj. eurolla. Verokertymä oli lopulta n. 44 milj. euroa (4,4 %) pienempi kuin varsinaisessa talousarviossa ennustettiin.

Alkoholiveroa kertyi 1 337 milj. euroa, mikä oli n. 17 milj. euroa (1,3 %) edellisvuotta vähemmän. Verokertymän pieneneminen selittyy verollisen alkoholin kulutuksen vähentymisellä n. 1,2 prosentilla edellisvuodesta. Veron tuottoennustetta alennettiin toisessa lisätalousarviossa 30 milj. euroa. Varsinaisessa talousarviossa alkoholiverotuoton arvioitiin olevan 36 milj. euroa (2,7 %) toteutunutta suurempi johtuen suurelta osin siitä, että alkoholilain uudistuksen oletettiin tulevan voimaan heinäkuussa 2017, minkä ennustettiin kasvattavan alkoholiveron veropohjaa. Alkoholilain uudistus tuli voimaan alkuvuonna 2018.

Energiaveroja kertyi 4 591 milj. euroa. Verokertymä oli suurin piirtein samalla tasolla kuin edellisenä vuonna huolimatta siitä, että vuoden 2017 alusta korotettiin sekä liikenne- että lämmityspolttoaineiden veroja. Verokertymän kasvua hillitsi liikennepolttoaineiden kulutuksen pieneneminen sekä se, että verotasoltaan alhaisempien biopolttoaineiden ja parafiinisen dieselin osuus liikennepolttoaineiden veropohjasta kasvoi edellisvuodesta. Lisäksi lämmityspolttoaineiden verotuottoa pienensi verollisen kulutuksen vähentyminen ja aiempien vuosien verottomaan käyttöön liittyvien veronpaulautusten kasvu. Energiaverojen tuotto oli 56 milj. euroa (n. 1,2 %) vähemmän kuin varsinaisessa talousarviossa.

Virvoitusjuomaveroa kertyi 151 milj. euroa. Veron tuotto pieneni 104 milj. euroa (n. 41 %) edellisvuodesta johtuen makeisten ja jäätelön valmisteveron lakkauttamisesta.

Varainsiirtoveron tuotto aleni n. 10 prosentilla ja oli 775 milj. euroa. Veron tuotosta suurin osa kertyy asunto- ja kiinteistökaupasta ja sen tuotto vaihtelee vuosittain huomattavasti mm. yritysjärjestelyjen määrän vaihtelun, samoin kuin asunto- ja kiinteistömarkkinoiden suhdannevaihtelujen vuoksi. Asunto- ja kiinteistökaupassa tapahtuvat muutokset näkyvät varainsiirtoveron kertymässä jopa vuoden viiveellä. Veron tuloarviota alennettiin 50 milj. eurolla vuoden 2017 toisessa lisätalousarviossa. Veron tuotto oli 42 milj. euroa (n. 5 %) varsinaisessa talousarviossa arvioitua pienempi.

Autoveroa kertyi 977 milj. euroa. Veron tuotto kasvoi n. 14 milj. euroa (1,4 %) vuodesta 2016, vaikka autoverotusta kevennettiin vuoden alusta. Kertymän kasvu johtui käytettyjen autojen tuonnin ja pakettiautojen myynnin kasvusta. Tilinpäätöksen mukainen verokertymä oli huomattavasti ennustettua suurempi johtuen pitkälti siitä, että keskimääräinen uusien henkilöautojen autovero oli ennustettua korkeampi. Uusien henkilöautojen keskivero oli lähestulkoon edellisvuoden tasolla huolimatta veronalennuksesta ja keskimääräisen hiilidioksidipäästön alenemisestä. Tuottoennustetta korotettiin yht. 84 milj. eurolla lisätalousarvioissa, mutta silti ennusteen arvio oli 40 milj. euroa (4,1 %) alle toteutuneen tuoton.

Ajoneuvoveron kertymä oli 1 169 milj. euroa. Kertymä kasvoi 86 milj. eurolla (8 %) edellisvuodesta vuoden alusta toteutetun veronkorotuksen seurauksena. Ajoneuvoveron tuottoennustetta korotettiin 15 milj. eurolla kolmannessa lisätalousarviossa, jolloin lopullinen kertymä vastasi suurin piirtein ennustettua.

Jäteveron kertymä oli 12 milj. euroa. Kertymä aleni 8 milj. euroa (41 %), mikä johtui kaatopaikalle toimitettavan veronalaisen jätteen määrän pienenemisestä. Pidemmällä aikavälillä veron tuotto on selvästi pienentynyt veron ohjausvaikutuksen ja jätteitä koskevan sääntelyn tiukentumisen seurauksena.

Verotuet

Verotuella tarkoitetaan kansalliseen määritelmään perustuvaa poikkeamaa verotuksen normaalista perusrakenteesta. Verotuen tavoitteena on tiettyjen toimintojen tai verovelvollisryhmien tukeminen vähennyksillä, verovapaudella, alennetuilla verokannoilla, veronhuojennuksilla tai veronmaksua lykkäävillä säännöksillä. Verotuet lasketaan pääsääntöisesti menetetyn verotulon periaatteella. Tuki aiheutuu normista poikkeavasta verosäännöksestä ja verotulon menetys lasketaan kaavamaisesti ja staattisesti siten, että muut säännökset pysyvät muuttumattomina. Koska käyttäytymisvaikutuksia tai mahdollisia tukien päällekkäisyyksiä ei oteta huomioon, tukien kokonaismäärän arvioinnissa ja tulkinnassa tulee olla varovainen. Verotukien poistaminen ei todennäköisesti lisäisi verotuloja vastaavalla määrällä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on esittänyt tarpeen verotukien vaikutusten säännölliseksi arvioimiseksi⁵⁶. Vuonna 2017 verotukia tunnistettiin 186 kappaletta. Riittävän laajan ja luotettavan tietopohjan puuttuessa noin kolmasosalle havaituista verotuista ei pystytty laskemaan euromääriä. Verotukien kokonaismäärää ei ole siten voitu arvioida. Niiden tukien osalta, jotka pystyttiin arvioimaan, verotukien yhteismäärä oli 26,8 mrd. euroa, mikä oli n. 12,0 % bruttokansantuotteesta ja 27,7 % veroista ja veroluonteisista maksuista. Verotuista runsas 60 % kohdistui valtion verotuottoon ja loput vajaa 40 % jakautui kunnille, seurakunnille ja Kelalle. Taulukossa 18 on esitetty verotukien määrä kaavamaisesti arvioituna verolajeittain v. 2017.

⁵⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2016 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta. K 9/2017 vp

Taulukko 18. Arvio verotuista verolajeittain v. 2017

	Milj. euroa
Tuloverotus	17 142
laskennallisen asuntotulon verovapaus	3 750
työtulovähennys	2 910
ansiotulovähennys	1 345
eläkevakuutusmaksuvähennys	2 105
oman asunnon myyntivoiton verovapaus	1 400
Elinkeinoverotus	1 394
elinkeinotoiminnan irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistamiseen sisältyvä verotuki	621
listaamattomien yhtiöiden osinkojen markkinakorkoa suurempi tuotto prosentti	365
käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutusvoiton verovapaus	305
Maatalous- ja metsäverotus	120
maatalouden irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistamiseen sisältyvä verotuki	30
metsävähennys	57
Arvonlisäverotus	3 016
elintarvikkeiden alennettu verokanta	1 204
ravintola- ja ateriapalvelujen alennettu verokanta	537
lääkkeiden alennettu verokanta	340
joukkoliikenteen alennettu verokanta	256
Valmisteverotus	2 110
dieselpolttoaineen alennettu verokanta (tuki 763 milj. euroa) sekä henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvo-veron käyttövoimavero (sanktio 332 milj. euroa)	431
teollisuuden ja kasvihuoneiden alempi sähköveroluokka	590
työkoneissa käytetyn kevyen polttoaineen alennettu verokanta	438
turpeen alennettu verokanta	157
Varainsiirtoverotus	2 099
julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopaperiluovutusten verovapaus	2 000
osakehuoneiston ensiasunnokseen hankkivan verovapaus	55
Perintö- ja lahjaverotus	240
yrittäjien sukupolvenvaihdoshuojennus	141
Kiinteistöverotus*	647
vakituisten asuinrakennusten alennettu verokanta	703
Yhteensä	26 768

* Verotukien ohella kiinteistöverotus sisältää myös verosanktioita. Verosanktioiden takia kiinteistöverotukien yhteismäärä on pienempi kuin vakituisten asuinrakennusten alennetun verokannan tuen arvo.

Vuonna 2017 verotukien kokonaislukumäärä kasvoi yhdellä edellisvuoteen verrattuna. Uusia verotukia olivat yrittäjävähennys ja metsätilojen sukupolvenvaihdoksia helpottamaan tarkoitettu metsälahjavähennys. Yrittäjävähennyksen takia verotulojen arvioitiin vähenevän n. 120 milj. eurolla ja metsälahjavähennyksen takia n. 13 milj. eurolla vuo-

sitasolla. Tuotannollisten investointien korotetuista poistoista aiheutuva verotuki puolestaan poistui tukiohjelman päättyessä vuoden 2016 lopussa. Vuonna 2016 verotuen määrä oli arviolta n. 77 milj. euroa.

Verotukseen ei v. 2017 tehty muutoksia, jotka olisivat muuttaneet verojärjestelmään sisältyvien verotukien määritelmiä. Verotukien euromäärät kuitenkin muuttuivat veropohjien muutosten ja verotuksen normaaliin perusrakenteeseen vaikuttaneiden veroperustemuutosten seurauksena.

Vuonna 2017 verotukien euromäärää kasvatti kilpailukyky sopimukseen liittyvään tuloverokevennykseen sisältyvä työtulovähennyksen korottaminen. Lisäksi kotitalousvähennyksen määrää kasvatettiin. Asuntolainan korkovähennyksen supistaminen pienensi puolestaan verotukien euromäärää.

Eniten edellisvuodesta kasvoi työtulovähennys, n. 285 milj. euroa. Verotukien yhteismäärä kasvoi n. 1 084 milj. eurolla vuoteen 2016 verrattuna.

Verotukien vaikuttavuuden arviointi

Verotukien vaikuttavuuden laadukas arviointi perustuu tieteelliseen tutkimukseen ja on riippuvaista käytettävissä olevista tietoa-aineistoista⁵⁷. Arviot verotukien luku- ja euromääristä raportoidaan vuosittain valtion talousarvioesityksessä ja hallituksen vuosikertomuksessa. Arvioita verotukien vaikuttavuudesta on tehty esim. eräistä energiaverotuksen tuista⁵⁸ ja vuosien 2013–2014 tutkimus- ja kehittämistoiminnan verotuesta⁶⁰. Listaamattomien yritysten osinkoverotuksen vaikutuksia yritysten investointipäätöksiin, voitonjakoon, tulonmuuntoon ja verosuunnitteluun on tutkittu Suomessa laajasti.⁶¹ Alennettujen arvonlisäverokantojen osalta on selvitetty mm. parturi-kampaamojen arvonlisäveroalennuksen vaikutuksia hintoihin ja alan kysyntään ja työllisyyteen⁶², sekä ravintolaruoan alennetun arvonlisäverokannan vaikutuksia ravintolapalveluiden kysyntään ja alan työllisyyteen⁶³.

Vuonna 2017 ei julkaistu tutkimuksia verotukien vaikuttavuudesta. Yrityssektoriin kohdistuvia verotukia käsiteltiin osana työ- ja elinkeinoministeriön virkamiesselvitystä⁶⁴.

⁵⁷ Valtiontalouden tarkastusvirasto on todennut, että verotukien vaikuttavuuden arvioinnin tulisi olla aikaisempaa suunnitelmallisempaa ja edellyttävän ohjelmallisempaa lähestymistapaa. *Finanssipolitiikan valvonnan raportti kevät 2017*. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 10/2017.

⁵⁸ Koreneff ym. *Yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotannon hiilidioksidiveron puolituksen poiston vaikutukset*. VTT Tutkimusraportti VTT-R-01173-16.

⁵⁹ Harju ym. *Vuoden 2011 energiaverouudistuksen arviointia*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 61/2016.

⁶⁰ Kuusi ym. *Arvio t&k-verokannusteen vaikutuksista yritysten toimintaan Suomessa*. ETLA Raportit 51.

⁶¹ Määttänen & Ropponen. *Listaamattomien osakeyhtiöiden verotus, voitonjako ja investoinnit*. ETLA Raportit 40;

Kari & Laitila. *Nonlinear dividend tax and the dynamics of the firm*. FinanzArchiv 71;

Harju & Matikka. *Business owners and income-shifting: evidence from Finland*. Small Business Economics 46;

Harju & Matikka. *The elasticity of taxable income shifting: what is "real" and what is not?* International Tax and Public Finance 23.

⁶² Kosonen. *What was actually cut in the barbers' VAT cut?* VATT Working Papers 18.

⁶³ Harju & Kosonen. *Restaurant VAT cut: Cheaper meal and more service?* VATT Working papers 52/2013.

⁶⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö. *Virkamiesselvitys yritystuista ja niiden vaikutuksista*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 22/2017.

Selvityksen mukaan yritystukijärjestelmän painopistettä tulisi siirtää yrityssektorin pitkän aikavälin tuottavuutta edistävien suorien tukien suuntaan ja vähentää verotukia. Raportissa todettiin myös, että yritystukien vaikuttavuudesta tarvitaan jatkoselvitystä.

Valtiovarainministeriön yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmä tarkasteli yritysverotuksen nykyistä tasoa ja mallia kilpailukyvyn, talouskasvun ja tuottavuuden kannalta.⁶⁵ Työryhmä tarkasteli yritysverotusta kokonaisuutena, mutta teki myös verotukiin liittyviä ehdotuksia. Ehdotuksella pyrittiin edistämään neutraalia verotusta, joka ei vaikuta verovelvollisten valintoihin. Työryhmä ehdotti mm. nykyisen koulutusvähennyksen poistamista ja listaamattomien osinkojen verotuksen yksinkertaistamista ja verotuen supistamista.

Verovaje

Suomessa arvioidaan säännöllisesti verovajeen suuruutta kansainvälisesti sovittujen standardien mukaisesti. Kaikista verolajeista arviota ei vielä ole pystytty tekemään. Tarkoitus on kehittää kvantitatiivista arviointia ja arviointiprosesseja siten, että verovajearviot tehdään kaikkien merkittävimpien verolajien osalta säännönmukaisesti, jotta olisi mahdollista seurata verovajeiden vuosittaisia muutoksia Suomessa ja toisaalta verrata tilannetta muihin maihin. Valtiovarainministeriö on maaliskuussa 2017 asettanut ohjausryhmän verovajeiden arviointimenetelmien, mittaamisen, seurannan ja raportoinnin kehittämiseksi.

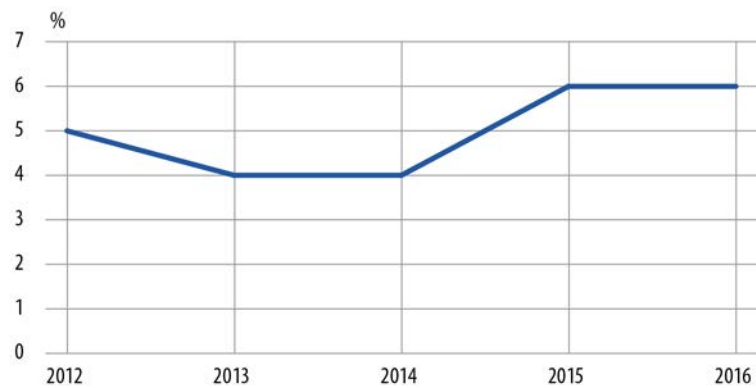
Verovajeen arviointityö aloitettiin arvonnäverosta, koska se on valtion tuloista mitta-luokaltaan suurin verolaji ja sen arviointiin on sovellettavissa pidemmälle kehitettyä kansainvälisesti standardoitua metodologiaa. Verohallinto tuottaa vuosittain arvion arvonnäverovajeen suuruudesta.⁶⁶

Arvonnäverovajeessa ei ole tapahtunut viime vuosina merkittävää muutosta. Uusimpien saatavissa olevien ennakkotietojen mukaan v. 2016 verovaje oli edellisen vuoden tasolla eli n. 6 % lainmukaisesta kertymästä eli euromääräisesti n. 1,3 mrd. euroa. Kansainvälisesti vertaillen arvonnäverovaje on Suomessa suhteellisen pieni, esim. EU:n keskiarvo on 12,8 % (v. 2015).

⁶⁵ Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 12/2017.

⁶⁶ Arviointi perustuu Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n kehittämään menetelmään. Laskenta pohjautuu Tilastokeskuksen tuottamiin mm. kansantalouden tilinpidon tilastoihin sekä verotustietoihin. Suomen soveltama verovajeen arviointimenetelmä on käytössä myös useissa muissa maissa (esim. Tanska).

Kuvio 27. Arvonlisäverovaje 2012–2016, % lainmukaisesta



Verovaje jaetaan kahteen erään: verojäämiin sekä ilmoitusvirheisiin ja -puutteisiin. Verojäämät ovat verovelvollisen ilmoittamien tietojen tai Verohallinnon valvontatoimien perusteella määrättyjä veroja, joita ei ole maksettu. Ilmoitusvirheet ja -puutteet syntyvät esimerkiksi osaamattomuudesta, virheistä sekä harmaasta taloudesta.

Arvonlisäveron osalta verojäämät vuodelta 2016 ovat n. 188 milj. euroa eli n. 0,9 % lainmukaisesta verokertymästä. Verojäämä on pysynyt alle prosentin tuntumassa useamman vuoden.

Verohallinto tulee laajentamaan verovajearviointia myös muihin verolajeihin. Kansainvälinen valuuttarahasto IMF on kehittänyt laskentamenetelmää myös yhteisöveron verovajeen arviointiin. Menetelmän soveltuvuutta Suomen yhteisöverotukseen selvitetään.

Tullin kantamat verot ja maksut (2,9 mrd. euroa) vähenivät yhteensä n. 7 mrd. eurolla vuoteen 2016 (10,8 mrd. euroa) verrattuna, koska autoverotuksen ja valmisteverotuksen toimittaminen siirtyi vuoden 2017 alusta Verohallinnolle. Tullin kannettavaksi jäivät edelleen maahantuonnin arvonlisävero (2,7 mrd. euroa) sekä tullauksen yhteydessä kannettavat valmisteverot EU:n ulkopuolelta tapahtuvista käteisasiakkaiden tuonneista. Lisäksi Tulli kerää tuontitullit ja tullin luonteiset maksut.

Verovajeen määrän Tullin kantamista veroista arvioidaan olevan n. 110–130 milj. euroa, joka on n. 4 % toteutuneesta verokertymästä. Tullin kantamien verojen ja maksujen verojäämät eli erääntyneet ja maksamatta olevat suoritukset olivat edellisten vuosien tapaan varsin vähäisiä. Vuoden 2017 lopussa niiden määrä oli yhteensä n. 9,6 milj. euroa. Siten valtaosa verovajeesta aiheutuu tahallisista väärinkäytöksistä sekä tahattomista menettely- ja ilmoitusvirheistä. Tulliselvityksiin liittyvän verovajeen määrän arvioidaan olleen yht. n. 100–120 milj. euroa. Arvion mukaan tästä summasta 85–100 milj. euroa aiheutui maahantuonnin ja erityismenettelyiden yhteydessä tapahtuneista virheellisyyksistä ja n. 15–20 milj. euroa kauttakuljetus- ja varastointitoimintaan liittyvistä virheellisyyksistä. Verovajeessa ei arvion mukaan ole tapahtunut suuria muutoksia edeltäviin vuosiin verrattuna.

Toimenpiteitä verovajeiden pienentämiseksi

Verohallinnon teettämän asiakastutkimuksen⁶⁷ mukaan suomalaiset ovat erittäin veronmaksumyönteisiä, kansalaiset kokevat verojärjestelmän toimivan hyvin ja verovalvontaa pidetään tehokkaana ja verojen kiertämistä vaikeana. Verovelvolliset ovat tyytyväisiä saamiinsa palveluihin ja ohjeita pidetään helposti löydettävänä.

Veronmaksumyönteisyyden, veloitteiden noudattamisen sekä verovalvonnan tehostamiseksi Verohallinnossa jatkettiin veroriskien arviointiin ja hallinnointiin tarkoitettua kokonaissuunnitelman kehittämistä. Vuoden 2017 painopisteitä olivat sosiaali- ja terveysala, finanssitoimiala, yritys- ja rahoitusjärjestelyt sekä kansainväliseen verotukseen liittyvät teemat, kuten kaksinkertaisen verotuksen poistamiseen liittyvät asiat ja siirtohinnoittelu.

Ennakoivia toimintatapoja lisättiin ja syvennettyä asiakasyhteistyötä laajennettiin sekä asiakasmäärän että eri yhteistyömuotojen osalta. Uutena yhteistyömuotona aloitettiin syvennetty palkkapalveluyhteistyö⁶⁸. Kasvuyrityksiä ohjattiin ja neuvottiin erityisesti kansainvälisissä verokysymyksissä.

Vuonna 2017 päättyneessä kansainvälisen verotuksen riski-ilmiöt -hankkeessa⁶⁹ keskityttiin verotulojen kertymisen kannalta keskeisiin riski-ilmiöihin. Hankkeessa kehitetyt parhaat käytännöt ja tunnistetut valvontatarpeet siirtyvät osaksi Verohallinnon operatiivista perustoimintaa.

Verotarkastuksessa on usean vuoden ajan monipuolistettu toimintatapoja, jotta tarkastusten vaikutus tulevaisuuden verokertymiin olisi mahdollisimman suuri. Tavoitteena on mahdollisimman reaaliaikainen ja ohjausta painottava toimintatapa, jossa silti puututaan veroriskeihin tehokkaasti. Menettelyllä on parannettu verovalvonnan sujuvuutta, vaikuttavuutta ja näkyvyyttä.

Verohallinto on myös tunnistanut sähköisen kaupan ilmiöitä ja kehittänyt verovalvonnan keinoja vastaamaan niihin liittyviin riskeihin. Uusina painopisteinä on tunnistettu alustatalous ja maksamiseen liittyvät muutokset.

Harmaan talouden toimintaedellytyksiä on vaikeutettu valvonnalla, yleiseen mielipiteeseen vaikuttavalla tiedottamisella sekä kehittämällä verojen ilmoittamisen ja maksamisen menettelyjä. Valvonnan painopistettä on siirretty ennalta estäviin toimiin, kuten perusteettomien arvonnalisäveropalautusten estämiseen. Verohallinnon tekemien rikosilmoitusten määrä on noussut merkittävästi.

⁶⁷ Verohallinnon vuosien 2014 ja 2015 asiakastutkimusten tiivistelmät [verohallinnon sivuilla](#)

⁶⁸ Palkkapalveluyhteistyö on uusi toimintatapa ulkoistettuja palkkapalveluita tarjoavien yritysten kanssa. Yhteistyöverkostossa on tällä hetkellä kuusi merkittävää alan yritystä. Mukana olevat palveluntarjoajat sitoutuvat kehittämään toimintaansa ennakkooperinnässä.

⁶⁹ Verohallinnon eduskunnan tarkastusvaliokunnalle hallituksen vuosikertomuksen 2016 käsittelyn yhteydessä antama lausunto tilanpäivitykseksi siihen, mitä toimenpiteitä kansainvälisen veronkierron ehkäisemiseksi on tehty ja ollaan tekemässä.

Harmaan talouden torjunnan konkreettisia keinoja ovat mm. julkinen veronumerorekisteri, rakennusalan työntekijä- ja urakkatietojen kuukausittainen ilmoittamisvelvollisuus sekä verovelkatietojen julkistaminen. Rakennusosalalle toteutettujen lakimuutosten (veronumero, käännetty alv, laajennettu ilmoitusvelvollisuus) vaikuttavuutta mitattiin. Selvityksen mukaan lakimuutokset lisäsivät ilmoitettuja palkkoja v. 2015 yht. n. 300 milj. euroa ja verotuloja n. 100 milj. euroa.

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö laatii viranomaisten toiminnan tueksi velvoitteidenhoitoselvityksiä, joiden määrä oli n. 274 000 kappaletta. Selvitysyksikkö myös tuottaa ja jakaa tietoa harmaasta taloudesta mm. [tilannekuvajulkaisujen](#) ja selvitysten muodossa.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian tarkoittama tilannekuvatoiminto on käynnistetty. Tilannekuvan julkaisukanavana toimiva www.harmaa-talous-rikollisuus.fi -sivusto avattiin loppuvuodesta 2017.

Harmaan talouden torjunta linkittyy tiiviisti Tullin eri toimintoihin ja asiakkaiden toiminnan oikeellisuutta varmistetaan mm. ennakoivasti asiakasneuvonnan ja lupakäytäntöjen avulla sekä myös reaaliaikaisesti ja jälkikäteen valvonnalla. Tulli myös edistää aktiivisesti ulkomaankaupan ja tulliasioinnin sujuvuutta, mikä osaltaan edesauttaa virheetöntä ja oikea-aikaista velvoitteiden hoitamista ja siten ehkäisee verovajeen muodostumista.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa harjoitetaan Tullissa tiiviissä yhteistyössä koti- ja ulkomaisten viranomaistahojen kuin myös yksityissektorin kanssa. Tulli osallistuu vuosia 2016–2020 koskevan valtakunnallisen harmaan talouden ja talousrikostorjunnan toimenpideohjelman toteuttamiseen. Tulli toteuttaa myös omaa, samoille vuosille ajoittuvaa harmaan talouden torjuntahanketta. Tullin talousrikostutkiminnan laskennallinen yhteiskunnallinen vaikuttavuus oli v. 2017 yhteensä n. 54,6 milj. euroa ja Tulli tutki vuoden aikana yht. 1 086 veropetosta, joista törkeitä veropetoksia oli 83. Tullin yritystarkastuksen v. 2017 tekemien yritys- ja asiakirjatarkastusten perusteella ehdotettiin jälkikannettavaksi veroja ja maksuja yhteensä n. 10,8 milj. euroa.

3.2.5 EU:n ja Suomen väliset rahavirrat

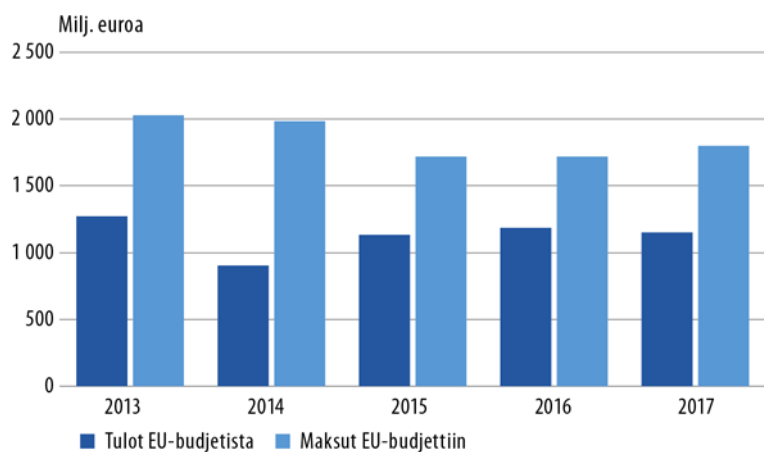
Valtiontalouden tasolla Suomi maksoi EU:n budjettiin 1 798 milj. euroa ja sai 1 149 milj. euroa v. 2017. Lisäksi Suomi maksoi Euroopan kehitysrahastoon 60 milj. euroa. Valtion talousarviosta maksetut EU:n budjetin rahoituserät (ALV-maksu, Yhdistyneen kuningaskunnan maksuhelpotuksen rahoitus ja BKTL-maksu) kasvoivat 81 milj. euroa vuodesta 2016. Suomen maksujen kasvuun vaikutti osaltaan vuoden 2016 lopussa voimaan tulleen EU:n omia varoja koskevan päätöksen takautuvat vaikutukset, jotka konkretisoituivat vasta vuoden 2017 puolella. Suomen osuus Yhdistyneen kuningaskunnan maksuhelpotuksen rahoituksesta v. 2017 oli 164 milj. euroa, joka oli 9,1 % Suomen maksuista EU:n budjettiin.

Kokonaisuudessaan EU:n vuoden 2017 talousarvio pieneni seitsemän prosenttia edellisestä vuodesta. Valtion budjettitalouden tulot EU:lta pienenevät 33 milj. euroa (-2,8 %) vuodesta 2016. Rakennepoliittiset tuet kasvoivat 84 milj. euroa (+61 %) sekä maataloustuet ja maaseudun kehittämistuet pienenevät 83 milj. euroa (-8,9 %). Vuonna 2017 Suomi keräsi EU:n puolesta 174 milj. euroa tulleja ja sokerimaksuja. Näistä vain kantopalkkio, 35 milj. euroa, sisältyy valtion tilinpäätökseen. EU:lle siirretty määrä oli 139 milj. euroa.

Taulukko 19. Yhteenveto valtiontalouden EU-tuloista ja -menoista 2016–2017, milj. euroa

VALTIONTALOUDEN MENOT	2016	2017
Budjettitalous		
ALV-maksu	280	274
BKTL-maksu	1 309	1 360
Yhdistyneelle Kuningaskunnalle myönnettävän maksuhelpotuksen rahoitus	129	164
EU-MAKSUT YHTEENSÄ	1 717	1 798
Euroopan kehitysrahasto	53	60
Budjettitalous yhteensä	1 770	1 858
VALTIONTALOUDEN TULOT	2016	2017
Budjettitalous		
Maataloustuki	538	537
Maaseudun kehittäminen	397	314
Rakennepoliittinen tuki	137	221
Tullien yms. kantopalkkio	39	35
Muut tulot	71	41
Budjettitalous yhteensä	1 183	1 149
Rahastotalous		
Maatalouden interventiorahasto	0,1	0,1
Maatilatalouden kehittämisrahasto	0,0	0,0
Yhteensä	1 183	1 149

Kuvio 28. Tulot EU-budjetista ja maksut EU-budjettiin vuosina 2013–2017, milj. euroa



Edellä on kuvattu Suomen valtiontalouden ja EU:n välisiä rahavirtoja. Tämän lisäksi EU:n rahoitusta ohjautuu Suomeen suoraan yksityisille toimijoille. Tämän rahoituksen kokonaismäärästä ei ole olemassa tarkkaa tietoa, mutta sen arvioidaan olevan n. 100–150 milj. euroa vuodessa.

3.2.6 Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot

Valtion liikelaitokset

Valtion liikelaitoksia ovat Metsähallitus ja Senaatti-kiinteistöt. Yhdessä tytäryhtiöidensä kanssa ne kumpikin muodostivat liikelaitoskonsernin. Metsähallituksella on lisäksi maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön pääluokista rahoitettavia julkisia hallintotehtäviä. Uusi metsähallituslainsäädäntö tuli voimaan 15.4.2016. Suurin muutos oli metsätalouden yhtiöittäminen valtion kokonaan omistamaksi Metsähallituksen Metsätalous Oy:ksi.

Liikelaitosten talous on talousarvion ulkopuolella. Liikelaitokset eivät kuitenkaan muodosta erillisvarallisuutta, vaan valtio viime kädessä vastaa niiden sitoumuksista. Liikelaitoskohtaiset tuloslaskelmat ja taseet esitetään hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmaosassa (liite 2, luku 2). Metsähallituksen tuloksellisuudesta raportoidaan maa- ja metsätalousministeriön tuloksellisuuden kuvauksessa ja Senaatti-kiinteistöjen tuloksellisuudesta valtiovarainministeriön tuloksellisuuden kuvauksessa hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1.

Taulukko 20. Valtion liikelaitosten liiketoiminta 2016–2017

	Metsähallitus-konserni, liiketoiminta ja tytäryhtiöt**		Senaatti-kiinteistöt -konserni	
	2016*	2017	2016	2017
Liikevaihto, milj. euroa	333	319	603	625
Liikevaihdon muutos, %			-4,6	3,5
Liikevoitto/-tappio, milj. euroa	103	117	204	182
Tilikauden tulos, milj. euroa	94	107	181	162
Tuloutus valtion talousarvioon, milj. euroa	107	93	120	125
Sijoitetun pääoman tuotto, %	3,8	4,2	4,7	4,3
Omavaraisuusaste, %	97	97	62	65
Taseen loppusumma, milj. euroa	3 017	3 016	4 705	4 553
Henkilöstö	954	723	320	352

* Metsätalouden yhtiöittäminen ja siihen liittyvät kertaluonteiset erät sekä poikkeava tilikausi eivät mahdollista tulosten vertailua edelliseen ja seuraavaan tilikauteen.

** Metsähallituskonsernin liiketoimintaa ovat liikelaitoksen liiketaloudellinen toiminta sekä tytäryhtiöt Metsätalous Oy, Siemen Forelia Oy ja MH-Kivi Oy, Nuuksiokeskus Oy sekä Kiinteistö Oy Järviluonnon keskus.

Taulukko 21. Valtion liikelaitosten liikevaihto, milj. euroa

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Senaatti-kiinteistöt, konserni	628	597	635	632	603	625
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	378	370	355	337	333	319

Taulukko 22. Valtion liikelaitosten taseen loppusumma, milj. euroa

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Senaatti-kiinteistöt, konserni	4 692	4 655	4 809	4 660	4 705	4 553
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	2 731	2 724	2 693	2 691	3 017	3 016

Rahastot

Talousarvion ulkopuolella oli 31.12.2017 yksitoista rahastoa. Rahastojen tuloksellisuutta kuvataan hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1 ministeriöiden toimialojen tuloksellisuuden kuvauksissa. Rahastokohtaiset tilinpäätöstiedot esitetään hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmaosassa (liite 2, luku 3).

Taulukko 23. Talousarviosiirrot ja yhdystilisaamiset, milj. euroa

	Talousarviosiirrot*		Yhdystilisaamiset	
	2016	2017	31.12.2016	31.12.2017
Huoltovarmuusrahasto	-65	0	43	119
Maatalouden interventiorahasto	0,4	0,2	1,3	1,4
Maatilatalouden kehittämisrahasto	11	33	245	269
Palosuojelurahasto	0	0	20	21
Rahoitusvakauserahasto	0	0	122	147
Valtion asuntorahasto	-47	-27	1 162	1 703
Valtion Eläkerahasto	-1 790	-1 827	0	0
Valtion televisio- ja radiorahasto	508	508	9,1	8,8
Valtion ydinjätehuoltorahasto	0	0	4,8	3,3
Valtion takuurahasto	0	0	666	673
Öljysuojarahasto	3	3	44	40
Yhteensä	-1 380	-1 310	2 317	2 985

* Talousarviosiirrot: + = siirto talousarviosta rahastoon, - = siirto rahastosta talousarvioon

Valtion asuntorahastosta tehty siirto vastaa valtion talousarvion puolella kannettavaa rahaston oman pääoman korkokustannusta. Valtion Eläkerahaston tuloista siirretään valtion talousarvioon vuosittain enintään 40 % valtion vuotuisesta eläkemenosta. Valtion televisio- ja radiorahastoon siirretään määräraha Yleisradio Oy:stä annetun lain mukaisen julkisen palvelun kustannusten kattamiseksi.

Rahastoilla ei ole itsenäistä kassaa, vaan niiden kassavarat ovat osa valtion kassaa (pl. Valtion Eläkerahasto). Rahastot esittävät taseessaan yhdystilisaamiset valtiolta.

Taulukko 24. Rahastotalouden tuotto- ja kululaskelma, milj. euroa

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Toiminnan tuotot	2 190	2 242	2 492	2 528	1 928	1 939
Toiminnan kulut	300	325	757	581	-229*	71
Rahoitustuotot	789	716	673	712	745	870
Rahoituskulut	97	55	162	301	253	332
Satunnaiset tuotot ja kulut	0	0	0	0	0	0
Siirtotalouden tuotot	401	54	48	50	46	41
Siirtotalouden kulut	679	801	824	937	923	817
Tuotot ja kulut veroista ja pakollisista maksuista	86	86	85	85	76	75
Tilikauden tuotto-/kulujäämä	2 390	1 918	1 555	1 558	1 848	1 706

* Huoltovarmuusrahastossa tasearvojen alennuksia palautui n. 340 milj. euroa öljyn euromääräisen hinnan noustua.

Vuonna 2017 toiminnan tuotoista 1,7 mrd. euroa on Valtion Eläkerahaston tuottoja. Näistä 1,4 mrd. euroa (1,5 mrd. euroa v. 2016) oli eläkemaksutuloja ja 303 milj. euroa (240 milj. euroa v. 2016) osakkeiden ja osuuksien myyntivoittoja. Rahastotalouden kokonaisuudessa toiminnan tuotot pysyivät vuoden 2016 tasolla.

Rahoitustuotot kasvoivat vuodesta 2016 n. 125 milj. euroa ja olivat rahastotalouden kokonaisuudessa yht. 870 milj. euroa. Tähän vaikutti erityisesti valtion eläkerahaston muiden rahoitustuottojen kasvu 539 milj. euroon (274 milj. euroa v. 2016). Korkotuottojen kertymä sen sijaan pieneni edellisvuosien tapaan ja korkotuottoja kertyi kertomusvuonna yht. 191 milj. euroa (333 milj. euroa v. 2016).

Siirtotalouden tuotot pienenevät vuodesta 2013 lähtien, kun televisiomaksusta luovuttiin. Siirtotalouden kuluissa suurimmat erät ovat siirto valtion televisio- ja radiorahastosta 508 milj. euroa, asuntorahaston avustukset 114,8 milj. euroa sekä siirto rahoitusvakausrahastosta pankkiunionin alueen yhteiseen kriisintarkkailurahastoon (Single Resolution Fund, SRF) 122 milj. euroa. Tuotot veroista ja pakollisista maksuista koostuivat huoltovarmuusmaksuista, ydinjätehuoltomaksuista, öljysuojamaksuista ja palo-suojelumaksuista.

Taulukko 25. Rahastotalouden tase-erät, milj. euroa

VASTAAVAA	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017
Aineettomat hyödykkeet	5	4	3	2	1	1
Aineelliset hyödykkeet	20	15	29	42	43	40
Käyttöomaisuusarvo- paperit ja muut pitkä-ai- kaiset sijoitukset	20 266	20 428	20 242	20 095	19 443	19 534
Vaihto-omaisuus	1 328	1 364	1 219	966	1 313	1 339
Pitkäaikaiset saamiset	44	28	31	33	31	26
Lyhytaikaiset saamiset	2 357	2 463	2 533	2 636	2 522	2 123
Lyhytaikaiset sijoitukset	959	823	1 099	853	971	1 031
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	1 757	1 774	1 575	1 962	2 719	3 422
Vastaavaa yhteensä	26 737	26 899	26 731	26 588	27 042	27 516
VASTATTAVAA	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017
Rahastojen oma pää- oma	25 757	26 459	26 683	26 464	26 955	27 425
Pitkäaikainen vieras pääoma	0	0	0	0	0	0
Lyhytaikainen vieras pääoma	980	440	48	125	87	91
Vastattavaa yhteensä	26 737	26 899	26 731	26 588	27 042	27 516

Rahastotalouden merkittävimmät tase-erät ovat Valtion Eläkerahaston osake-, rahasto- ja muut sijoitukset, 13,7 mrd. euroa vuoden 2017 lopussa, sekä valtion asuntorahaston lainasaamiset 4,6 mrd. euroa. Vaihto-omaisuus on pääosin huoltovarmuusrahaston varmuusvarastoja. Rahoitusvaroihin sisältyvät yhdystilisaamiset valtion talousarvionaloudelta.

3.2.7 Valtionvelka

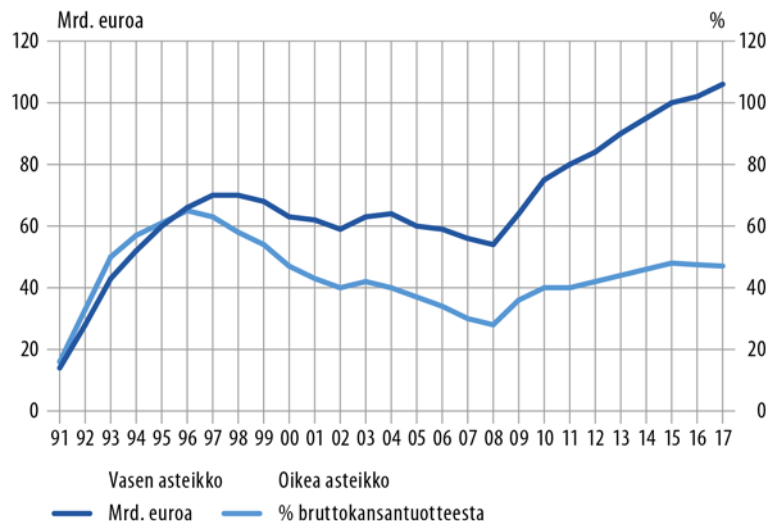
Valtion budjettitalouden velan määrä kasvoi edelleen v. 2017. Uutta lainaa otettiin nettomääräisesti 3,1 mrd. euroa (sisältäen emissiovoitot ja -tappiot) eli 1,4 mrd. euroa vähemmän kuin eduskunnan hyväksymät valtion talousarviot olisivat mahdollistaneet. Valtion maksuvalmius mahdollisti lainanoton toteuttamisen budjetoitua vähäisempänä. Valtion kassavarat olivat vuoden lopussa 3,0 mrd. euroa.

Valtion budjettitalouden velka oli vuoden 2017 päättyessä nimellisarvoltaan 105,4 mrd. euroa (sisältäen emissiotappiot ja -voitot), mikä oli 3,1 mrd. euroa (3,0 %) enemmän kuin vuotta aikaisemmin.⁷⁰

⁷⁰ Tämän lisäksi valtion budjettitalouden taseeseen on kirjattu eräitä muita eriä, esim. työ- ja elinkeinoministeriössä v. 2017 1,0 mrd. euroa (1,5 mrd. euroa v. 2016) Suomen Vientiluotto Oy:lle myönnettyihin jälleenrahoituslainoihin liittyen.

Velan korkomenot olivat yht. 1,3 mrd. euroa. Velkakannan kasvusta huolimatta korkomenot laskivat hieman edellisestä vuodesta, mikä johtui vuoden 2017 alhaisesta korkotasosta.

Kuvio 29. Valtionvelka, nimellisarvo ja velan suhde bruttokansantuotteeseen⁷¹



Lähde: Valtiokonttori

Vuoden 2017 päättyessä 93 % velkakannasta oli pitkäaikaista ja 7 % lyhytaikaista. Yleisöobligatiolainojen kanta vuoden lopussa oli 96,7 mrd. euroa, joka koostuu sarjaobligatioista (88,5 mrd. euroa) ja muista yleisöobligatioista (8,2 mrd. euroa). Vuoden lopussa velkasitoumuskanta oli 7,0 mrd. euroa.

Valtion budjettitalouden velanhallinnan strategisena tavoitteena on lainantarpeen tyydyttäminen sekä velasta aiheutuvien pitkän aikavälin kustannusten minimointi hyväksyttäväksi arvioitavissa olevalla riskitasolla. Riskejä ovat korkoriski, rahoitusriski, luottoriski sekä toiminnalliset ja oikeudelliset riskit. Jälleenrahoitukseen liittyvien riskien välttämiseksi uudet lainat otetaan pääasiassa pitkäaikaisina lainoina siten, että velan jälleenrahoitus jakautuu mahdollisimman tasaisesti tuleville vuosille. Pitkäaikaista lainanottoa puoltaa myös hyvästä luottoriskiluokituksesta johtuva valtion suhteellinen kustannusetu pitkäaikaisten joukkolainojen markkinoilla.

Velan keskimääräinen vuotuinen efektiivinen kustannus oli 1,1 % v. 2017 eli 0,2 prosenttiyksikköä alempi kuin v. 2016. Velan kustannuksia pyritään minimoimaan pääasiassa velan korkoriskiaseman strategisella valinnalla. Tällä tavoitteellaan keskimäärin n. 150 milj. euron vuotuista kustannusvaikutusta. Valtiokonttorin arvion mukaan velan korkomenot olisivat olleet 2001–2017 n. 2,7 mrd. euroa suuremmat ilman velan korkoriskiaseman hallintaa. Kustannusvaikutus on ollut tavoitellun mukainen.

⁷¹ Valtionvelka sisältää Valtiokonttorin hoitamat budjettitalouden, rahastotalouden ja liikelaitosten lainat pl. emissiovoitot ja tappiot.

Valtio laski liikkeeseen kaksi uutta viitelainaa. Ensimmäinen emissio tapahtui helmikuussa, jolloin laskettiin liikkeeseen v. 2022 erääntyvä viitelaina arvoltaan 3,0 mrd. euroa ja v. 2047 erääntyvä sarjalaina arvoltaan 1,5 mrd. euroa. Toinen 3,0 mrd. euron v. 2027 erääntyvä viitelaina laskettiin liikkeeseen syyskuussa. Lisäksi toteutettiin neljä huutokauppaa, joissa myytiin vuosina 2022, 2023, 2027 ja 2047 erääntyviä lainoja yht. 4,1 mrd. euron arvosta. Tästä 400 milj. euroa toteutettiin Senaatti-kiinteistöjen lainatarvetta varten. Pitkäaikaista varainhankintaa täydennettiin muilla obligaatioilla yht. 1,7 mrd. euron arvosta. Valtion velkasitoumuksia laskettiin liikkeeseen 7,0 mrd. euroa. Tähän sisältyi velkasitoumuksia arvoltaan 125 milj. euroa, jotka laskettiin liikkeeseen Senaatti-kiinteistöjä ja Maatalouden interventiorahastoa varten.

Uudet valuuttamääräiset lainat on suojattu valuuttakurssiriskiä vastaan valuutanvaihtosopimuksilla. Valuuttamääräisiä lainoja ennen valuutanvaihtosopimuksia oli kertomusvuoden lopussa 16,5 mrd. euroa eli 15,6 % valtionvelasta.

Taulukko 26. Valtion budjettitalouden nettolainanotto, milj. euroa

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nostot	20 017	19 488	19 985	19 388	25 991	23 464
Kuoletuksot	15 250	13 064	14 614	15 045	23 762	20 403
Velanhallinnan erät	-64	-4	183	63	245	23
Nettolainanotto yhteensä	4 703	6 420	5 554	4 406	2 474	3 084

Taulukko 27. Valtionvelan rakenne*, milj. euroa

	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017
Pitkäaikainen velka	78 925	85 717	90 922	94 568	98 863	98 809
Lyhytaikainen velka	4 985	4 021	4 207	5 239	3 489	6 964
Valtionvelka yhteensä	83 910	89 738	95 129	99 807	102 352	105 773
Budjettitalous	83 334	89 758	95 129	99 472	101 701	104 762
Rahastotalous	875	280	0	0	5	5
Liikelaitokset	0	0	0	335	646	1 005
Korjauserät	300	300	0	0	0	0
Valtionvelka yhteensä	83 910	89 738	95 129	99 807	102 352	105 773

* Valtionvelka sisältää Valtiokonttorin hoitamat budjettitalouden, rahastotalouden ja liikelaitosten lainat pl. emissiovoitot ja tappiot.

3.2.8 Valtiontalouden vastuut ja riskit

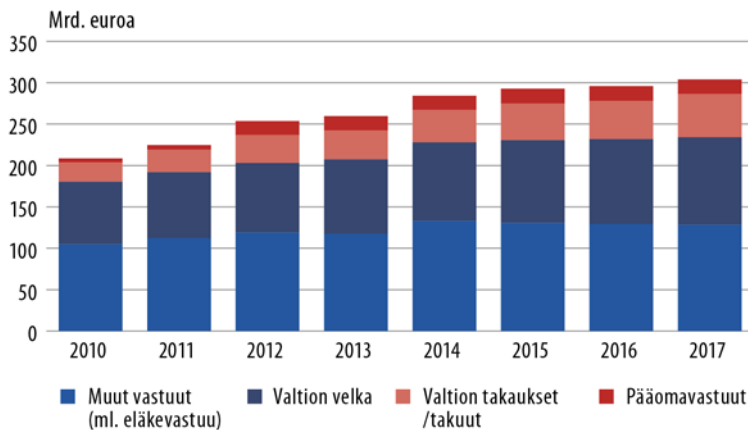
Valtion taloudelliset vastuut ja niihin liittyvät riskit voivat muodostua hajautetusti valtion talousarvitalouden, valtion rahastojen ja liikelaitosten piirissä. Valtion julkilauseutut (eksplisiittiset) vastuut muodostuvat velan ja eläkevastuiden ohella lähinnä takauksista ja takuista. Julkilausutut vastuut perustuvat lakeihin tai sopimuksiin. Lisäksi valtiolle saattaa syntyä julkilausumattomia (implisiittisiä) vastuita esimerkiksi kuntien,

valtionyhtiöiden tai rahoitusmarkkinoiden turvaamiseen liittyvistä asioista. Tällöin valtiolle voi tulla tosiasiallinen vastuu jonkin yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden kannalta keskeisen asian turvaamisesta, vaikka laki tai sopimus ei siihen suoranaisesti valtiota velvoittaisikaan.

Yksityiskohtaisemmin valtiontalouden vastuita ja riskejä on käsitelty valtiovarainministeriön katsauksessa valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin⁷². Katsauksen mukaan valtion vastuiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina ja kansainvälisesti tarkasteltuna Suomen takaukset ovat korkealla tasolla.⁷³

Valtion määriteltävissä olevia vastuita ovat valtion takaukset ja takuut, pääomavastuut, velat sekä muut vastuut (ml. eläkevastuut). Seuraavassa kuviossa on koottu yhteen tiivistelmä pääosin valtion määriteltävissä olevien vastuiden kehityksestä. Eläkevastuut 92,6 mrd. euroa sisältyy kuviossa muihin vastuisiin.

Kuvio 30. Valtion vastuut



Seuraavassa taulukossa on tiivistelmä valtion varoista ja tietyistä, määriteltävissä olevien vastuiden nimellisarvoista.⁷⁴ Tiedot valtion reaali- ja rahoitusvarallisuudesta perustuvat rahoitustilinpitoon. Rahoitusvarallisuudesta on lisäksi kuvattu eräitä keskeisiä, julkisesti noteerattuja osakeomistuksia. Näiden lisäksi valtio omistaa joko kokonaan tai on osamistajana useissa muissa yrityksissä, joiden arvonmäärittely perustuu kirjanpitoarvoon. Vuoden 2011 jälkeen rahoitusomaisuus on kasvanut pörssikurssien nousun ansiosta.

⁷² Katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin, kevät 2017. Valtiovarainministeriön julkaisu 20/2017. Päivitetty katsaus julkaistaan vuosittain säännönmukaisesti keväällä.

⁷³ Valtiontalouden tarkastusvirasto on helmikuussa 2018 julkaistussa finanssipolitiikan tarkastuskertomuksessaan (Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 4/2018) suosittanut, että valtiovarainministeriö selkeyttää riskikatsauksen ja hallituksen vuosikertomuksen riskiraportointivaatimuksia. Tilannetta tulisi parantaa uudistamalla riskikatsauksen sisältöä sekä kehittämällä hallituksen vuosikertomuksen ja julkisen talouden suunnitelman tietosisältöä. Vastuisiin liittyvien riskien kehitystä ja ennakkointia tulisi kuvata esimerkiksi nykyistä systemaattisemmilla kokonaisarvioilla ja kattavilla riskiskenaarioilla sekä tiedoilla maksetuista takauskorvauksista. Lisäksi eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään vuoden 2016 hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta (TrVM 8/2017 vp – K14/2017 vp – K 9/2017 vp) todennut, että raportoinnin valtiontalouden vastuista ja riskeistä tulisi olla mahdollisimman kattavaa hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä.

⁷⁴ Tilastokeskuksen valtion takauksia koskevat tilastot poikkeavat tässä esitetystä valtion takausten määrästä mm. virallisissa tilastoissa käytettävän sektoriluokituksen takia.

Taulukko 28. Yhteenveto valtion varoista ja vastuista, mrd. euroa

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Valtion reaali-varat	49,5	51,1	52,4	51,8	53,0	52,6	
% BKT:sta	25,2	25,6	25,8	25,2	25,3	24,4	
Valtion rahoitusvarallisuus	55,5	58,5	59,5	60,4	61,1	61,3	64,2
% BKT:sta	28,2	29,3	29,3	29,4	29,1	28,4	28,7
– josta							
Valtion kassa	10,3	7,4	4,6	3,1	4,4	3,1	3,0
Solidium	6,9	7,2	8,2	7,6	6,8	7,8	8,6
Muut noteeratut osakeomistukset	8,6	7,8	9,5	10,9	10,2	11,5	15,2
Asuntorahaston saamiset	7,7	7,2	6,5	6,0	5,4	4,8	4,2
Valtion velka	79,7	83,9	89,7	95,1	99,8	102,3	105,8
% BKT:sta	40,5	42,0	44,1	46,6	48,2	47,8	47,3
Kuntien velka	11,4	12,9	14,9	16,9	18,1	18,8	19,2
% BKT:sta	5,8	6,4	7,3	8,2	8,5	8,8	8,6
Valtion takaukset¹	26,8	33,7	35,0	39,2	44,2	46,1	52,1
% BKT:sta	13,6	16,8	17,3	19,1	21,1	21,5	23,3
– Finnvera	14,0	14,8	14,6	17,5	22,6	22,6	27,7
– Opintolainat	1,4	1,5	1,6	1,8	2,0	2,3	2,7
– ERVV	0,5	5,1	6,2	6,6	6,2	6,3	7,0
– Suomen Pankki	0,6	0,8	0,7	0,6	0,5	0,6	0,4
– Valtion rahastot	9,1	10,2	11,2	11,8	12,3	13,2	13,8
– Muut	1,0	1,2	0,8	0,9	0,6	1,1	0,4
Pääomavastuut²	5,8	17,0	17,1	17,2	17,8	18,0	17,9
% BKT:sta	3,0	8,5	8,4	8,4	8,5	8,4	8,0
– Euroopan vakausmekanismi (EVM)	0	11,14	11,14	11,14	11,14	11,14	11,1
– Euroopan investointipankki (EIP)	2,82	2,82	2,82	2,82	3,10	3,10	3,1
– Pohjoismaiden investointipankki (NIB)	1,01	1,01	1,01	1,01	1,09	1,09	1,1
– Muut	1,25	2,03	2,13	2,23	2,47	2,67	2,5
Muut vastuut³	112,3	119,0	117,8	132,9	130,8	129,5	128,3
% BKT:sta	57,0	59,6	57,8	64,8	63,2	60,5	57,4
– Talousarviotalous	110,4	117,0	115,4	130,4	128,3	126,9	125,5
– josta eläkevastuut	89,7	92,6	94,0	95,4	94,4	93	92,6
– Rahastotalous	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9	1,2	1,6
– Liikelaitokset	1,5	1,5	1,8	1,8	1,6	1,4	1,2

¹ Valtiontakaukset ja -takuut on esitetty tarkemmin hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2 (valtion tilinpäätöksen liite 12).

² Pääomat kansainvälisille rahoituslaitoksille, joita joudutaan maksamaan siinä tapauksessa, että pääomaa tarvitaan tappioiden kattamiseksi tai maksukyvyttömyyden välttämiseksi.

³ Esim. valtion eläkevastuut ja talousarvion määrärahojen käyttövaltuudet.

Valtion talousarviotalouden, rahastojen ja liikelaitosten taseen ulkopuoliset vastuut ilman eliminointeja olivat 31.12.2017 yht. 180,4 mrd. euroa. Kasvua edelliseen vuoteen nähden tässä on 4,96 mrd. euroa.

Taulukko 29. Taseen ulkopuoliset vastuut, talousarviotalous, rahastotalous ja valtion liikelaitokset

Milj. euroa	31.12.2016	31.12.2017	Muutos, milj. euroa	Muutos-%
Talousarviotalouden taseen ulkopuoliset vastuut	159 756	163 738	3 982	2,49
Valtion eläkevastuu	93 000	92 600	-400	-0,43
Talousarvion määrärahojen käyttövaltuudet	9 627	9 201	-426	-4,42
Valtiontakaukset ja valtiontakuut ¹	32 863	38 272	5 409	16,45
Muut monivuotiset vastuut	24 267	23 666	-601	-2,48
Rahastojen taseiden ulkopuoliset vastuut	14 307	15 433	1 126	7,87
Valtion toissijaiset vastuut	813	684	-129	-15,87
Liikelaitosten taseiden ulkopuoliset vastuut	570	551	-19	-3,33
Yhteensä	175 447	180 407	4 960	2,83

¹ Rahastojen valtiontakaukset ja -takuut sisältyvät kohtaan Rahastojen taseiden ulkopuoliset vastuut.

Valtion eläkevastuiden muutos oli -400 milj. euroa, mikä johtui siitä, että valtion eläkejärjestelmä on supistuva ja vastuulaskennan perustana olevien indeksien kehitys oli maltillista.

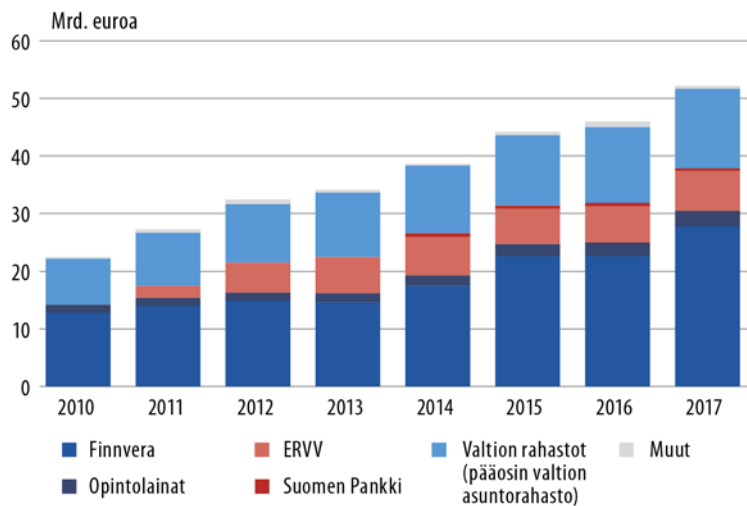
Takaukset ja takuut

Valtion takauksista ja takuista pääosa on vastuita, jotka sisältävät luotonantoon rinnastettavan luottoriskin. Valtiota sitovien takauksien ja takuiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Valtiontakausten ja -takuiden voimassa oleva määrä oli vuoden 2017 lopussa 52,1 mrd. euroa. Voimassa olevat takaukset ja takuut kasvoivat vuoden 2017 aikana 13,4 % ja euromääräisesti 6,1 mrd. euroa. Kasvu oli suurempi kuin v. 2016, jolloin takauksien lisäys oli 3,9 % ja 1,7 mrd. euroa. Valtiontakausten ja -takuiden käytettävissä oleva enimmäismäärä oli vuoden 2017 lopussa 93,5 mrd. euroa⁷⁵, jossa oli kasvua edelliseen vuoteen 9,9 mrd. euroa.

Välillisten vastuiden kasvu on painottunut erityisesti kahteen suurimpaan osa-alueeseen: Finnvera Oyj:n ja Valtion asuntorahaston takauksiin, joita tarkastellaan tarkemmin myöhemmin tässä luvussa. Kaikkiaan tässä tarkasteltujen valtiontakausten ja -takuiden nimellisarvo on nyt n. 23 % suhteessa kokonaistuotantoon.

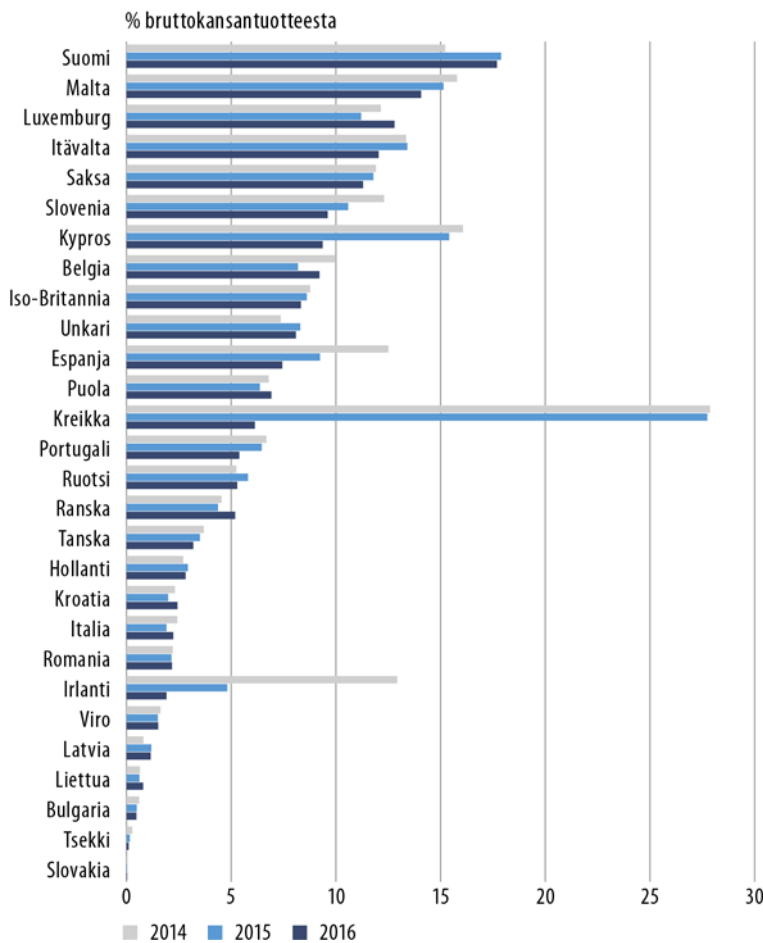
⁷⁵ Ei sisällä poikkeusolojen vakuutustakuun käytettävissä olevaa enimmäismäärää 10 mrd. euroa.

Kuvio 31. Valtion takausten ja takuiden kehitys



Kansainvälisesti tarkasteltuna Suomessa valtionehtakauksien määrä on korkealla tasolla. Maiden välisten takausten nimellisarvojen yhteismitallista vertailua vaikeuttavat mm. eri maiden erilaiset raportointikäytännöt. Saatavilla olevan Eurostatin keräämän vuoden 2016 aineiston mukaan Suomessa valtionehtakaukset suhteessa kokonaistuotantoon ovat EU-maiden korkeimmat (17,7 %/BKT). Suomessa valtionehtakausten kasvu on ollut myös vuosien 2013 ja 2016 välillä EU-maiden nopeinta (4,72 prosenttiyksikköä/BKT). Muissa EU-maissa (pl. Luxemburg) takauskannan muutos oli vastaavalla jaksolla lähellä nollaa tai se pieneni.

Kuvio 32. EU-maiden valtiontakaukset v. 2014–2016*



* Ei sisällä EU:n talouskriisin hoitoon liittyviä vastuita.

Lähde: Eurostat

Finnvera Oyj

Finnvera Oyj vahvistaa suomalaisten yritysten toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä tarjoamalla lainoja, takauksia ja vientitakuita sekä takaa viennin rahoitukseen liittyviä poliittisia ja kaupallisia riskejä. Finnveran toiminnan merkittävin riskialue on luotto-riski. Finnveran varainhallintaan liittyy markkina- ja maksuvalmiusriskejä. Riskienhallinnalla on keskeinen merkitys yhtiön riskinotto- ja säilyttämisen, pääomien hallinnassa sekä taloudellisten tavoitteiden saavuttamisessa pitkällä aikavälillä.

Finnveran toiminta jakautuu kotimaan rahoitukseen ja viennin rahoitukseen, ja 27 300 asiakkaasta valtaosa on kotimaan rahoituksen asiakkaita. Finnvera Oyj:n pk- ja mid-cap-rahoituksen⁷⁶ lainojen ja takausten vastuukanta oli vuoden 2017 lopussa 2,1 mrd. euroa (v. 2016 lopussa 2,2 mrd. euroa).

⁷⁶ Rahoitus pienille ja keskisuurille yrityksille sekä midcap-yrityksille, joilla tarkoitetaan EU:n pk-määritelmän ylittävää yritystä, jonka liikevaihto on enintään 300 milj. euroa.

Hallitusohjelman mukaan vientirahoituksen elementit ja rahoituksen taso asetetaan vähintään keskeisten kilpailijamaiden tasolle⁷⁷. Erityisesti vienninrahoitusjärjestelmään liittyviä valtuuksia on korotettu viime vuosina. Vientitakuiden kysyntä on ollut kasvusuunnassa muun muassa telakkateollisuuden hyvän kehityksen myötä. Vientitakuiden laissa säädettyä enimmäismäärää korotettiin 27 mrd. euroon 1.1.2017 voimaan tulleella lakimuutoksella. Korotuksen tavoitteena oli viennin rahoitusmahdollisuuksien säilyttäminen keskeisten kilpailijamaiden tasolla, yritysten toimintaedellytysten ja rahoitusmarkkinoiden toiminnan parantaminen sekä Suomen talouden vahvistaminen. Vuoden 2017 aikana enimmäismäärään ei tehty muita korotuksia.⁷⁸

Vientitakuulain mukainen vastuukanta, eli voimassa olevat kokonaisvastuut ja puolet tarjousvastuista päätöspäivän valuuttakurssilla, oli vuoden 2017 lopussa 18,7 mrd. euroa (vuoden 2016 lopussa 14,4 mrd. euroa). Vuoden 2017 lopulla Finnveran vientitakuisiin ja erityistakauksiin liittyvä kokonaisvastuu oli 22,6 mrd. euroa (vuoden 2016 lopussa 18,4 mrd. euroa). Kokonaisvastuu sisältää suuryritysten nostettuja vastuuta 9,0 mrd. euroa sekä nostamattomia vastuuta ja tarjousvastuita⁷⁹ 13,2 mrd. euroa sekä 0,4 mrd. euroa pk-yritysten vientitakuista ja vientitakauksia. Kanta kasvoi vuoden aikana n. 4,1 mrd. euroa. Lisäksi Finnveran varainhankinnan takauksia oli vuoden lopussa voimassa 6,5 mrd. euroa, joka oli n. 1,6 mrd. euroa edellisvuotta suurempi.

Viennin rahoitukseen liittyvät vastuut ovat keskittyneet muutamalle toimialalle ja siellä muutamille yrityksille. Varustamo- ja telakka-, tietoliikenne- sekä metsäteollisuus-toimialojen osuus yritysvastuista on yht. 84 %, joka on 4 prosenttiyksikköä pienempi kuin edellisenä vuonna. Voimassaolevista vientitakuu- ja erityistakausvastuista vuoden 2017 lopussa kolmen suurimman ostajarahoituksen saajan osuus oli 41 % (7,8 mrd. euroa), 10 suurimman 70 % (13,4 mrd. euroa) ja 20 suurimman 83 % (15,7 mrd. euroa).

Finnveran toiminnalle on asetettu itsekannattavuustavoite, jonka mukaan yhtiön tulee pitkällä aikavälillä kattaa toimintakulunsa sekä yhtiön vastuulla oleva osuus luotto-, takaus- ja takuutappioista liiketoiminnastaan saamalla tuloilla. Konsernin tulos tilikaudelta 2017 oli 107 milj. euroa. Yhtiölle asetettu itsekannattavuus on toteutunut pk-rahoitukselle asetetulla 10 vuoden tarkastelujaksolla ja viennin rahoitukselle asetetulla 20 vuoden tarkastelujaksolla. Konsernin kulu–tuotto-suhde v. 2017 oli 27,2 %. Yhtiö on tuloverovapaa.

Viime vuosina julkisen rahoittajan rooli on merkittävästi kasvanut, mikä heijastuu merkittävänä vastuukantojen kasvamisena. Tämä heijastuu myös valtiontakuurahaston

⁷⁷ Näiden ns. ehdollisten vastuiden ominaispiirteisiin kuuluu, ettei niiden myöntämisestä aiheudu menoja budjettitaloudelle eikä valtion tai julkisen talouden velka kasva, edellyttäen että vastuihin sisältyvät riskit eivät toteudu.

⁷⁸ Eduskunnan tarkastusvaliokunta on todennut mietinnössään (TrVM 8/2017 vp – K 14/2017 vp – K 9/2017 vp) hallituksen vuosikertomuksen 2016 tarkastuksesta, että vienninrahoituksesta ja sen riskeistä raportointiin tulee jatkossakin olla huolellista ja kattavaa hallituksen vuosikertomuksessa. Valtiontalouden tarkastusvirasto on puolestaan kiinnittänyt huomiota Finnvera Oyj:n riskiraportointiin tarkastuskertomuksensa julkisyhteisöjen ehdollisista vastuista ja erilliskertomuksessaan eduskunnalle hallituksen vuoden 2016 vuosikertomuksesta.

⁷⁹ Vientitakuulain mukainen vastuukanta sisältää voimassa olevat kokonaisvastuut ja puolet tarjousvastuista päätöspäivän valuuttakurssilla.

rooliin riskien kantajana. Finnveran vakavaraisuuden tulee olla riittävä yhtiön riskinkantokyvyn varmistamiseksi ja rahoituksen hankintakulujen pitämiseksi kohtuullisina. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut Finnveralle kotimaan toiminnan vakavaraisuustavoitteeksi 12–20 %. Finnvera-konsernin kotimaan toiminnan vakavaraisuus⁸⁰ oli vuoden 2017 lopussa 25,3 %. Vastaava luku oli vuotta aiemmin 22,4 %. Finnveran viennin rahoituksen vakavaraisuudelle ei ole asetettu vaatimusta. Ministeriö seuraa sen sijaan oman pääoman vaadetta, jossa otetaan huomioon toiminnan riskit, suurimpana riskinä luottoriskit.⁸¹

Finnveran vienninrahoitustoiminnasta mahdollisesti aiheutuviin luottotappioihin on varauduttu kahdella rahastolla, joiden varat olivat vuoden 2017 lopussa yht. 1,4 mrd. euroa. Vientitakuutoiminnan tappiot katetaan ensi sijassa Finnveran taseessa olevasta vientitakuu- ja erityistakaustoittoiminnan rahastosta, jonka suuruus oli 688 milj. euroa ja toissijaisesti valtion talousarvion ulkopuolisesta valtioneuvoston rahastosta, jonka varat olivat n. 673 milj. euroa. Vastaavasti Finnveran kotimaan rahastossa on 214 milj. euroa kattamaan kotimaan 2,1 mrd. euron vastuukanta.

Valtion asuntorahasto

Valtion asuntorahasto on talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka rahoitus- ja takausvaltuudet vahvistetaan vuosittain valtion talousarviossa. Rahastolla ei ole omaa henkilökuntaa. Uudet rahoitus- ja takauspäätökset tehdään Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksessa (ARA). Valtiokonttori hallinnoi laina- ja takauskanta sekä tekee lainoitukseen liittyviin tervehdyttämistoimiin liittyvät päätökset.

Valtion asuntorahaston taseessa saatavien pääosan muodostavat vuokratalo- ja asumisoikeustaloyhteisöille ennen vuotta 2008 myönnetyt pitkäaikaiset aravalainat, joiden kanta vuoden 2017 lopussa oli 4,6 mrd. euroa. Tulonsa rahasto saa aravalainojen koroista, lyhennyksistä ja valtioneuvoston takauksiin liittyvistä takausmaksuista. Valtion asuntorahaston rahavarat olivat vuoden 2017 lopussa 1,7 mrd. euroa. Rahastosta siirrettiin valtion talousarvioon 26,5 milj. euroa.

Valtion asuntorahaston takauskanta on kaksinkertaistunut 2010-luvun aikana. Asuntorahoituksen takauskanta oli vuoden 2017 lopussa n. 13,7 mrd. euroa, jossa oli kasvua edelliseen vuoteen 0,6 mrd. euroa. Asuntorahaston takauskannasta pääosan muodostavat vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöille myönnettyjen rakentamis- ja peruskorjauslainojen takaukset, joita myönnettiin v. 2017 n. 1,3 mrd. euroa. Näiden takauskanta oli vuoden lopussa kaikkiaan 11,6 mrd. euroa.

⁸⁰ Vakavaraisuus on laskettu Basel III:n standardimenetelmän laskentaperiaatteiden mukaisesti.

⁸¹ Luottoriskin pääomavaade perustuu VaR-menetelmään. Pääomavaateessa otetaan varoina huomioon vientitakuu- ja erityistakaustoittoiminnan rahaston varat ja valtioneuvoston rahasto. Varojen on arvioitu kattavan pääomavaade. Vakavaraisuuslaskentaa viennin rahoituksen osalta kehitetään edelleen ICAAP-kehikon avulla.

Sosiaalisen asuntorahoituksen myöntövaltuuksien tasoa nostettiin v. 2008 alkaneen finanssikriisin seurauksena. Huippuvuosina 2008 ja 2009 asuntorakentamisen takausvaltuuksia käytettiin 1,5–1,7 mrd. euroa vuodessa. 2010-luvulla vuotuinen takausvaltuuksien käyttö on ollut keskimäärin 1,2 mrd. euroa vuodessa.

Riskienhallinnan näkökulmasta vuokratalo- ja asumisoikeustaloyhteisöjen laina- ja takauksen suurimmat riskit aiheutuvat kiinteistöjen käyttöasteiden alenemisesta väestöltään vähenevillä alueilla. Vuonna 2017 valmistui ympäristöministeriön asettaman AAKE-työryhmän (Asuntokannan ja asumisolojen kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella) raportti, joka sisältää esityksiä lisätoimenpiteiksi väestöltään vähenevillä alueilla olevien vuokrataloyhteisöjen taloudellisten ongelmien hoitamiseksi.⁸² Sosiaalisessa asuntorahoituksessa haasteita aiheuttavat myös väestörakenteen muutokset, pitkät laina-ajat (enintään 45 v.), takapainotteiset lyhennysohjelmat sekä korkea lainointusaste (90–95 %).

Valtion asuntorahaston laina- ja takaukseen liittyvästä riskienhallinnasta vastaavat Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ja Valtiokonttori yhdessä. Riskienhallinnasta on voimassa Valtion asuntorahaston johtokunnan virastoille antama riskienhallintaohje, ja riskienhallintaa koordinoidaan ARAn ja Valtiokonttorin yhteisessä riskiryhmässä. Vuokratalo- ja asumisoikeustalorahoituksen kaikkiaan 11,6 mrd. euron takaukseen jäänyt 1,4 mrd. euroa (n. 12 %) sijoittuu riskillisille alueille.⁸³

Yksityishenkilöiden asuntolainojen valtiontakaukseen on kasvanut yhteislainojen takauksia hitaammin. Vuonna 2010 henkilölainojen takaukseen oli 1,8 mrd. euroa ja vuoden 2017 lopussa 2,1 mrd. euroa. Kasvua vuoden 2017 aikana oli 39,8 milj. euroa.

Asuntorahaston korkotukilainoitukseen liittyvä sitoumuskanta oli vuoden 2017 lopussa 14,2 mrd. euroa. Korkotukia maksettiin matalasta korkotasosta johtuen v. 2017 vain 3,8 milj. euroa. Korkotason yleinen kohoaminen voi sisältää tulevaisuudessa riskiä korkotukimaksujen määrän merkittävästä kasvamisesta.

Takausmaksut (takausprovisiot) ja takaukorvaukset

Eduskunnan suostumuksen perusteella myönnettävistä valtiontakauksista ja valtiontakauksista peritään valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakauksesta annetun lain (449/1988) mukainen takausmaksu, mikäli muussa laissa tai sen nojalla annettussa asetuksessa ei ole toisin säädetty. Maksun määrää säätelee valtioneuvoston asetus valtiontakauksesta perittävistä maksuista (20/2003).

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluvista valtiontakauksista ja -takauksista ker-tyi 4,3 milj. euroa takausmaksuja v. 2017. Tuotot muodostuivat yhdestä valtioneuvoston päätöksellä myönnetystä takauksesta sekä valtion liikelaitosten ottamista lainoista ja liikelaitosten tytäryhtiöilleen myöntämistä takauksista perittävistä takausmaksuista.

⁸² Asuntokannan ja asuinolojen kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella. Ympäristöministeriön raportteja 23/2017.

⁸³ Valtiokonttorin kuntariskiluokituksen alueet C (kohtalainen riski), D (suuri riski) ja E (erittäin suuri riski).

Takauskorvauksia maksettiin 8,4 milj. euroa Pietari-säätiölle annetun takauksen perusteella.

Valtion asuntorahastoon kertyi 6,3 milj. euroa takausmaksuja v. 2017. Tuotot koostuvat omistusasuntolainoihin sekä vuokra-asuntojen rakentamiseen ja vanhojen aravalainojen takaisinmaksuun tarkoitetuista valtiontakauksista perityistä maksuista. Takauskorvauksia suoritettiin rahaston varoista 0,3 milj. euroa v. 2017.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva Finnvera perii myöntämistään takauksista ja takuista provisioita. Finnveran palkkiotuottojen ja -kulujen nettomäärä v. 2017 oli vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan osalta 106,2 milj. euroa ja kotimaan takauksien osalta 27,7 milj. euroa.

Valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain (445/1998) mukaan valtio korvaa Finnveran luotto- ja takaustoiminnasta mahdollisesti syntyneitä luotto- ja takaustappioita. Valtion tappiokorvaus Finnveralle oli 22,8 milj. euroa v. 2017.

Kelan hallinnoimien opintolainojen valtiontakauksien perusteella maksettiin pankeille korvauksia 13 milj. euroa v. 2017.

Riskit

Valtiontalouden riskeiksi voidaan laajasti ottaen määritellä valtiontalouden tasapainoon tai rahoitusasemaan kielteisesti vaikuttavat poikkeamat suhteessa talousarvion ja talousennusteen laatimisen yhteydessä arvioituun kehitykseen. Riskejä voivat aiheuttaa makrotaloudelliset shokit, valtion varallisuuteen ja velkaan sisältyvät riskit sekä välillisiin vastuisiin liittyvät riskit.

Makrotaloudelliset riskit

Makrotaloudelliset riskit voivat syntyä kansainvälisistä, eurooppalaisista tai joissain tapauksissa myös kotimaisista taloudellisista muutoksista. Tyypillisimmin makrotaloudelliset vaikutukset syntyvät reaalityaloudessa tapahtuvien kansainvälisten taloussuhdanteiden vaikutusten kautta. Makrotaloudellisia riskejä voivat aiheuttaa myös esimerkiksi raaka-aineiden ja energian hintoihin liittyvät muutokset. Myös nopeat toimialakohtaiset rakennemuutokset voivat aiheuttaa riskejä kansantalouden kehitykselle ja valtiontaloudelle.

Reaalityalouden laskusuhdanteet ja muut negatiiviset taloudelliset muutokset vaikuttavat nopeasti myös julkiseen talouteen vähentyvinä verokertyminä ja kasvavina sosiaaliturvan kustannuksina.

Makrotason riskejä eurooppalaisella tasolla 2010-luvulla ovat aiheuttaneet myös rahoitusjärjestelmään ja yksittäisten valtioiden talouksiin liittyvät ongelmat, joiden hoitamiseen on rakennettu yhteisiä hallinnointi- ja tukijärjestelmiä.

Makrotaloudellista kehitystä tarkastellaan tämän kertomuksen talouden näkymiä koskevassa luvussa 3.1.

Valtion taseeseen liittyvät riskit

Valtion taseeseen voi liittyä riskejä sekä velka- että varallisuuspuolella. Valtion velka on likimain kaksinkertaistunut vuoden 2007 tasolta. Alenevista koroista johtuen valtion velan vuotuiset korkomenot ovat pysyneet pitkään likimain ennallaan ja jopa laskeneet hieman. Korkoriskejä sisältyy valtion velkakirjoihin, kassavaroihin sekä muihin velanhallinnan instrumentteihin. Velanhallintaan liittyvää korkoriskiä voidaan analysoida ns. budjettiriski-käsitteen kautta, jossa tarkastellaan korkomenojen muutosta yleisen korkotason noustessa pysyvästi yhden prosenttiyksikön verran. Tällainen nousu lisäisi valtion korkomenoja nykyisen velan uudelleenhinnoittelun kautta siten, että esimerkiksi v. 2020 vuotuiset velan korkomenot olisivat n. 485 milj. euroa korkeammat ennusteeseen verrattuna.

Valtion lainasaamisiin voi myös sisältyä riskiä. Valtion asuntorahaston lainasaamiset olivat vuoden lopussa 4,6 mrd. euroa. Vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöjen rahoitukseen sisältyy alueellisia riskejä, kun vuokratulojen käyttöasteet alenevat väestöltään vähenevillä alueilla. Innovaatiorahoituskeskus Tekesin lainasaamiset olivat vuoden lopussa 882 milj. euroa. Lainakanta on pääosin vakuudetonta tuotekehitysrahoitusta.

Valtion yhtiöomistuksiin liittyy kurssivaihteluista johtuvia riskejä. Valtion taloudellisen taseaseman eli varojen, velkojen ja vastuiden kokonaisuus on osin vaikeasti hahmotettava, kun huomattava osa valtiokonsernin omaisuuseristä ja vastuista on talousarvion ulkopuolisissa yksiköissä: rahastoissa, liikelaitoksissa ja valtio-omisteisissa yhtiöissä. Valtion varallisuutta hoidetaan nykyisin mm. valtion talousarviotalouden piirissä, valtion liikelaitoksissa, Solidium Oy:ssä, Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:ssä ja Valtion Eläkerahastossa. Tämä vaikeuttaa valtiokonsernin taseeseen liittyvää kokonaisvaltaista riskienhallintaa ja riskeihin liittyvää tavoiteasetantaa.

Välillisiin vastuihin liittyvät riskit

Välillisiin vastuihin kuuluvat eksplisiittiset takaus- ja takuuvastuut koostuvat pääosin velkasuhteisiin liittyvistä vastuista, jolloin takaaja kantaa luottoriskin saman tyyppisesti kuin suorassa antolainauksessa. Takausvastuiden kohdalla riskienhallintaa voidaan kuitenkin pitää haasteellisempänä kuin suorassa velkojaroolissa. Välillisen vastuun riskienhallinta edellyttää hyvää informaation välitystä luotto- ja takaussuhteiden osapuolien kesken. Maksuvaikeustilanteissa takausvastuullisen kannalta on ongelmallista se, että luottosuhteen mahdolliset järjestelyt tehdään velallisen ja velkojan välillä. Takaaja kantaa luottoriskin, mutta ei välttämättä pysty vaikuttamaan joustavasti rahoituksellisiin saneeraustoimenpiteisiin esim. väliaikaisten maksuvaikeuksien tilanteissa.

Euroalueen vakaushmekanismeihin liittyen Suomelle voi syntyä maksuvelvoitteita Euroopan rahoitusvakausvälineelle (ERVV) annettujen takausten perusteella, jos rahoitustukea saanut valtio ei maksa ERVV:ltä saamaansa rahoitustukea tai sen korkoja takaisin. Näitä riskejä käsitellään tarkemmin myöhemmin tässä luvussa.

[Yhteenveto riskeistä](#)

Julkisen talouden asema voi heikentyä samanaikaisesti usean eri tekijän vaikutuksesta. Makrokehitykseen, julkiseen velkaan, julkisen sektorin omistuksiin, myönnettyihin lainatakauksiin ja vientitakuisiin sekä julkisen vallan muihin vastuisiin liittyvät riskit ovat keskenään korreloituneita. Normaalin suhdannevaihtelun oloissa tyypillisesti kuitenkin vain osa riskeistä realisoituu.⁸⁴

Tulevaisuuden haasteet ja menopaineet kohdistuvat koko julkiseen sektoriin. Tältä osin riskin muodostaa se, että suunnittelu- ja ohjausjärjestelmät keskittyvät edelleen korostuneesti valtiontalouteen, kuntatalouden ohjausjärjestelmät eivät ole täysin onnistuneet tavoitteissaan ja tulevien maakuntien ohjausjärjestelmät eivät ole vielä valmiita. Sote- ja maakuntauudistukseen liittyviä riskejä ei ole vielä pystytty tarkasti arvioimaan. Uudistuksen taloudelliset vaikutukset syntyvät organisaatiouudistuksen, rahoitusjärjestelmän ja palvelujärjestelmän muutosten sekä niihin liittyvien ohjausmekanismien yhteisvaikutuksesta. Monituottajamallin ja valinnanvapauden vaikutuksia ei ole vielä arvioitu.

Valtion vastuiden laukeamisesta aiheutuvat kustannukset voivat aiheuttaa merkittävän rasituksen kansantaloudelle. Tämä korostaa valtion taloudellisten vastuiden huolellisen hallinnoinnin sekä riittävän riskienhallinnan ja seurannan tärkeyttä. Riskienhallintaan liittyviä menettelyjä ja käytäntöjä, seurantaa ja raportointia pyritään jatkuvasti selvittämään ja kehittämään.

[Euroalueen vakauden hallintaan liittyvät vastuut ja riskit](#)

Suomen valtio on Euroopan unionin ja euroalueen jäsenvaltiona osallistunut EU:n ja euroalueen talous- ja rahoitusvakautta tukeviin toimiin eri järjestelyjen kautta vuosina 2008–2017. Järjestelyt on toteutettu osana yhteisesti sovittuja talouden sopeutusohjelmia, joihin liittyy rahoitustukea eri muodoissa. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on todennut⁸⁵ pitävänsä tärkeänä, että hallituksen vuosikertomukseen sisällytetty raportointi euromaiden rahoitustukiohjelmiin liittyvistä vastuista sekä niihin liittyvistä riskeistä on mahdollisimman kattavaa hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä.

⁸⁴ Kansainvälinen valuuttarahasto on laatinut tutkimuksen ehdollisten vastuiden laukeamisten julkiselle taloudelle aiheuttamista kustannuksista v. 1990–2014. Tutkimukseen sisältyvä tietokanta kattaa 80 maata, ml. Suomen. Tutkimuksen mukaan keskimääräinen julkiselle taloudelle aiheutuva kustannus vastuiden laukeamisesta on ollut 6 % / BKT. Julkiselle taloudelle merkittävän (kustannus yli 0,2 % / BKT) ehdollisen vastuun laukeaminen keskimääräisessä maassa tapahtuu kerran 12 vuodessa ja 8,7 prosentin todennäköisyydellä minä tahansa vuonna.

⁸⁵ Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö vuoden 2016 hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta (TrVM 8/2017 vp – K 14/2017 vp – K 9/2017 vp)

EU- ja Euromaiden rahoitustuki on myönnetty kriisin aikana perustettujen vakausmekanismien myöntämänä rahoitustukena tai valtioiden kahdenvälisinä lainoina. Erityisesti euroalueen rahoitustukiohjelmista on syntynyt Suomen valtiolle merkittäviä ja pitkäaikaisia pääoma- ja takausvastuita sekä lainasaamisia. Rahoitustukeen ja sen takaisinmaksuun liittyviä riskejä rajataan mm. rahoituksen ehdollisuudella, edullisilla lainaehtoilla sekä päätöksenteon yksimielisyysvaatimuksella. Euromaat eivät myöskään voi ottaa vastatakseen toisen jäsenmaan velkoja⁸⁶.

Euroalueen maille kohdistettu uusi rahoitustuki toteutetaan ensisijaisesti Euroopan vakausmekanismin (EVM) kautta. Sen osalta yksittäiset rahoitustukipäätökset eivät lisää Suomen valtion vastuita ja EVM:ssä pääoman korottamisesta päätetään erikseen. Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV), Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin (ERVM), EU:n maksutaseavun ja Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) rahoitustuen kautta Suomen valtiolle syntyy epäsuoria vastuita. Eduskunta hyväksyy Suomen osallistumisen näiden instituutioiden toimintaan ja niiden kautta myönnettäviin tukiohjelmiin.

Suomen Pankki on osallistunut euroalueen kriisinhallintaan eurojärjestelmän osana ja raportoi riskeistään ja vastuistaan itsenäisesti⁸⁷.

Euroalueen vakausmekanismi (EVM)

EVM on euromaiden Luxemburgiin perustama ja omalla pääomalla toimiva kansainvälinen rahoituslaitos. Se on euroalueen pääasiallinen vakaushallinnan mekanismi. EVM:n pääoma koostuu sijoitetusta pääomasta sekä vaadittaessa maksettavasta pääomasta. Määräraha maksettuun pääomaosuuteen sisältyi valtion vuoden 2012 toiseen lisätalousarvioon.

EVM:n maksettu pääoma on 80,55 mrd. euroa, josta Suomen osuus on 1,44 mrd. euroa. Vaadittaessa maksettava pääoma on 624,3 mrd. euroa, josta Suomen osuus on 11,14 mrd. euroa. Kokonaispääoma on siten yht. 704,80 mrd. euroa, josta Suomen osuus on yht. 12,58 mrd. euroa eli 1,785 %.

EVM:n lainakapasiteetti on 500 mrd. euroa, josta oli 31.12.2017 käytössä 76,2 mrd. euroa. Kapasiteetista on kokonaisuudessaan sidottuna Espanjan, Kyproksen ja Kreikan ohjelmiin yht. 122,0 mrd. euroa. Suomen laskennallinen osuus sidotusta lainakapasiteetista on n. 2,18 mrd. euroa ja käytetystä n. 1,36 mrd. euroa.

Kreikalle kesällä 2015 myönnetty kolmas rahoitustukiohjelma on ainoa käynnissä oleva EVM-ohjelma. Ohjelma on enimmillään 86 mrd. euroa ja se kestää elokuuhun 2018. Kreikan EVM-ohjelman toinen väliarvio valmistui kesäkuussa 2017. Väliarvion mahdollistama, yht. 8,5 mrd. euron lainaerä maksettiin kahdessa maksuerässä heinäkuussa ja lokakuussa 2017. Kreikan ohjelman kolmannesta väliarviosta saavutettiin poliittinen

⁸⁶ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikla 125.

⁸⁷ Valtion antama takuu Suomen Pankin IMF-vastuulle on n. 8,2 mrd. euroa. Käytössä oleva (31.12.2017) kokonaismäärä on 0,41 mrd. euroa.

yhteisymmärrys euroryhmän kokouksessa 22.1.2018. Väliarvion valmistuminen mahdollistaa kokonaisuudessaan 6,7 mrd. euron lainaerän maksamisen kahdessa erillisessä maksuerässä, niille asetettujen ehtojen täytyttyä.

Kreikka maksoi helmikuussa 2017 takaisin EVM:lle pankkien pääomittamiseen saamaansa rahoitustukea yht. 2,0 mrd. euroa. Kreikan ohjelmasta on siten maksettu rahoitustukea 40,2 mrd. euroa, mutta rahoitustuen ajankohtainen saldo on 38,2 mrd. euroa.

EVM:n lainakapasiteetista oli 31.12.2017 sidottu Espanjalle maksettuun rahoitustukeen 31,7 mrd. euroa. Espanjan marraskuussa suorittaman 2 mrd. euron maksun jälkeen se on maksanut takaisin 9,6 mrd. euroa sille maksetusta 41,3 mrd. euron rahoitustuesta. Tästä 9,3 mrd. euroa on maksettu takaisin etuajassa.

[Euroopan rahoitusvakausväline \(ERVV\)](#)

ERVV on euromaiden Luxemburgiin perustama osakeyhtiö, joka toimi euroalueen väliaikaisena kriisinhallintavälineenä EVM:n toiminnan käynnistämiseen asti. Euromaiden antamat takaukset kohdistuvat ERVV:n varainhankintaan rahoitusmarkkinoilta ja sen kykyyn suoriutua ulkoisista maksuvelvoitteistaan, eivät rahoitustukiohjelmissa annettuihin lainoihin. Tällä on vaikutusta esim. myönnettyihin velkaehtojen huojennuksiin.

ERVV:n viimeinen ohjelma päättyi kesäkuussa 2015. ERVV:stä ei ole myönnetty uusia ohjelmia vuoden 2013 jälkeen eikä maksettu rahoitustukea vuoden 2014 jälkeen. ERVV:n varainhankinta kuitenkin jatkuu, kunnes sen ohjelmamaille maksama rahoitustuki on maksettu takaisin. ERVV:n lainasaatavat Kreikan ohjelmasta ovat n. 130,9 mrd. euroa, Irlannin ohjelmasta 17,7 mrd. euroa ja Portugalin ohjelmasta 26,0 mrd. euroa.

ERVV:n helmikuussa 2012 hyväksytyn varainhankintaohjelman 241 mrd. euron enimmäismäärästä oli joulukuussa käytössä pääomaltaan 200,2 mrd. euroa Kreikan, Irlannin ja Portugalin tukiohjelmien rahoitusta varten. Nettokorot mukaan lukien summa on 227,8 mrd. euroa.

Suomen osuus käytetystä pääomamäärästä ja nettokoroista oli n. 4,39 mrd. euroa ja ylitakauksineen määrä oli n. 7,01 mrd. euroa⁸⁸. Takausvastuu ylitakauksineen oli vuoden 2016 lopussa 6,28 mrd. euroa. Takausvastuun määrän vaihtelut johtuvat sekä ERVV:n velkakirjojen erääntymisten ja liikkeeseenlaskujen aikataulutuksesta että Kreikalle myönnettyihin lyhyen aikavälin velkahelpotustoimiin liittyvistä varainhankintaan tehdyistä muutoksista.

Kreikan, Irlannin ja Portugalin ERVV-ohjelmien lainaehtoihin on tehty huojennuksia ohjelmien myöntämisen jälkeen. Vuosina 2011–2012 näiden ohjelmien osalta on

⁸⁸ Tietoa ERVV:n varainhankinnasta löytyy [ERVV:n sivulta](#).

sovittu 10 vuoden lyhennysvapaasta jaksosta. Lisäksi lainojen painotettuja keskimääräisiä laina-aikoja on pidennetty Irlannin ja Portugalin osalta 21 vuoteen ja Kreikan osalta 32,5 vuoteen. Kreikan lainojen lyhennykset alkavat v. 2023, Portugalin v. 2025 ja Irlannin v. 2029. Korot on alennettu vastaamaan ERVV:n varainhankintakustannuksia⁸⁹.

Kreikan ohjelman osalta sovittiin v. 2012, että Kreikan ERVV-lainojen korot lisätään lainapääomaan ensimmäiset 10 vuotta lainaerän maksamisesta. Kreikan lainakorkojen pääomitus joudutaan kattamaan uudella varainhankinnalla, jolloin ERVV:n varainhankinnan tarve kasvaa. Se alkaa pienentyä vasta, kun lainojen takaisinmaksut alkavat. Tämän johdosta myös tarve ERVV:n varainhankinnan takauksille jatkuu.

Euroalueen valtiovarainministereistä koostuva euroryhmä on tehnyt linjauksia Kreikalle myönnettävistä ERVV-lainojen velkaehtojen huojennuksista keväällä 2016 ja tämentänyt niitä kesällä 2017. Kreikan kolmannesta ohjelmasta sovittaessa euromaat sitoutuivat tarkastelemaan Kreikan velkaehtoihin tehtäviä lisähuojennuksia ohjelman päättyessä kesällä 2018, jos ne ovat tarpeen ja Kreikka on toteuttanut ohjelmaa sovittusti. Euroryhmä valtuutti 22.1.2018 teknisen tason valmistelujen aloittamisen Kreikan velkaehtoja talouskasvun mukaan sääntelevän mekanismin suunnittelemiseksi osana Kreikalle mahdollisesti myönnettäviä keskipitkän aikavälin velkaehtojen helpotuksia.

[Kahdenväliset lainat](#)

Suomen kahdenvälisestä lainasta Kreikalle on maksettu n. 1,005 mrd. euroa. Tästä on saatu joulukuun 2017 loppuun mennessä korkotuottoja yht. 67,4 milj. euroa ja palkkioita 5,0 milj. euroa.

[Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi \(ERVM\)](#)

Euroopan unionin vakausmekanismi ERVM:n kautta Suomella on laskennallisia vastuuta annetusta rahoitustuesta n. 0,75 mrd. euroa. ERVM lainasi kriisin aikana Irlannille 22,5 mrd. euroa ja Portugalille 24,3 mrd. euroa. Molempien maiden ohjelmat ovat päättyneet ja ne ovat palanneet menestyksellisesti velkakirjamarkkinoille.

[EU:n maksutaseapu](#)

EU voi antaa euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioilleen maksutaseapua. Vuoden 2008 jälkeen sitä on myönnetty Latvialle, Romanian ja Unkarille. Latvian ja Romanian saamaa rahoitustukea oli 31.12.2017 maksamatta takaisin yht. 3,05 mrd. euroa. Unkari on maksanut saamansa rahoitustuen takaisin. Suomen laskennallinen osuus käytössä olevasta maksutaseavusta on n. 0,05 mrd. euroa.

[Kansainvälinen valuuttarahasto \(IMF\)](#)

Euroalueen maiden (Kreikka, Kypros ja Portugali) IMF-ohjelmiin liittyvää tukirahoitusta oli vuoden 2017 lopussa maksamatta takaisin yht. n. 17,3 mrd. euroa. Portugali

⁸⁹ ERVV- ja EVM-lainojen korot

maksoi vuoden 2017 aikana etuajassa takaisin 9,7 mrd. euroa IMF:ltä saamaansa rahoitustukea. Irlanti suoritti joulukuussa 2017 viimeisen maksun IMF:lle. Irlanti maksoi saamansa n. 22,5 mrd. euron IMF-rahoitustuen kokonaisuudessaan etuajassa takaisin.

Kreikalle myönnettiin 20.7.2017 uusi, n. 1,6 mrd. euron AIP-ohjelma (Approval in principle, AIP) IMF:stä, joka aktivoituu, jos sille asetetut ehdot täyttyvät. Ohjelma päättyy 31.8.2018.

Suomen laskennallinen osuus euromaiden ohjelmien ajantasaisesta saldosta laski n. 0,09 mrd. euroon. Suomen käytössä olevat takuuvastuut IMF:n kaikista ohjelmista olivat vuoden 2017 lopussa 0,41 mrd. euroa.

Euroalueen ulkopuoliset EU-maat (Latvia, Puola, Romania ja Unkari) sekä Euroopan talousalueeseen kuuluva Islanti ovat maksaneet takaisin saamansa rahoitustuen. Puolalle myönnetty ennakollinen IMF-ohjelma, joka oli suuruudeltaan n. 7,7 mrd. euroa (6,5 mrd. SDR), lopetettiin Puolan ilmoituksella 3.11.2017. Puola ei tehnyt ohjelmasta nostoja.

[Suomen valtion saamat vakuudet](#)

Suomen valtio on osallistunut Kreikan toisen ohjelman ja Espanjan ohjelman osalta vakuusjärjestelyihin⁹⁰, joiden määrät perustuvat ERVV:n tai EVM:n myöntämien lainojen määriin. Vakuus molemmista rahoitustukiohjelmista on saatu kokonaisuudessaan vakuussopimusten mukaisesti.

Espanjan päättyneessä ohjelmassa vakuutta oli 31.12.2017 kertynyt markkina-arvoltaan n. 297 milj. euroa ja Kreikan ohjelmassa n. 924 milj. euroa. Yhteensä Suomen valtion saamien vakuuksien markkina-arvo oli joulukuussa 2017 siis n. 1,22 mrd. euroa. Euroääräisinä maksuina saadut vakuudet on sijoitettu korkean luottokelpoisuuden omaavien eurovaltioiden velkakirjoihin ja käteiseen.

[Kreikalle tarvittaessa myönnettävät velkaehtojen huojennukset](#)

Euroryhmä antoi 15.6.2017 julkilausuman, jossa täsmennettiin v. 2016 sovittuja Kreikan velkaehtojen mahdollisia lisähuojennuksia. Täsmennykset ovat eduskunnan vahvistaman Suomen toimintalinjan mukaisia: vastuut eivät kasva, mitoitus on rajattu ja toteutus tehdään vaiheittain ja se on ehdollinen ohjelman toteuttamiselle sovitusti.

Euroryhmä vahvistaa toimien yksityiskohdat vielä ohjelman päättymisen yhteydessä tehtävien velkakestävyyslaskelmien pohjalta. Velkaehtojen huojennukset on jaettu kolmeen kategoriaan: lyhyt aikaväli, keskipitkä aikaväli ja pitkä aikaväli. Lyhyen aikavälin toimien toteutus alkoi tammikuussa 2017. EVM:n joulukuussa 2017 tekemän arvion

⁹⁰ Vakuuden osuus annettavasta luotosta perustuu luottoluokituslaitos Standard & Poor'sin oletukseen tappioista, joita on aiemmin aiheutunut velkakirjanhaltijoille valtioiden velkajärjestelyissä. Vakuus kattaa tuensaajavaltioon liittyvää luottoriskiä. Vakuuksien määrä ei perustu ERVV:n varainhankinnalle annettavan takauksen määrään, koska nämä riskit eivät liity tuensaajavaltion luottoriskisiin, vaan ERVV:n toimintaan liittyviin riskeihin, joista vastaavat euroalueen valtiot yhdessä.

mukaan ne alentavat Kreikan velkasuhdetta 25 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2060 mennessä. Keskipitkän ja pitkän aikavälin toimista euro-ryhmä tekee tarvittaessa erikseen päätökset. Jos ne tulevat ajankohtaisiksi, hallitus määrittelee Suomen kannan niitä koskeviin ehdotuksiin yhteistyössä eduskunnan kanssa. Tällöin arvioidaan erityisesti vaikutuksia Suomen vastuisiin.

Taulukko 30. Yhteenvedo sitoumuksista, vastuista ja saatavista 31.12.2017, mrd. euroa

Euroopan vakausmekanismi			Pääoma
Suomen osuus koko pääomasta			12,58
Maksettu pääomaosuus			1,44
Vaadittaessa maksettava osuus			11,14
EVM-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Espanja	Ohjelma päättynyt	31,7	0,57
Kypros	Ohjelma päättynyt	6,3	0,11
Kreikka	86,0	38,2	0,68
Yhteensä	86,0	76,2	1,36
ERVV-varainhankintaohjelma	Ohjelma	Käytössä	Nettokorkoineen
Hyväksytty varainhankintaohjelma	241,0	200,2	227,8
Suomen osuus takauksista	4,65	3,86	4,39
Ylitakauksineen	-	6,16	7,01
ERVV-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Irlanti	Ohjelma päättynyt	17,7	0,34
Portugali	Ohjelma päättynyt	26,0	0,50
Kreikka	Ohjelma päättynyt	130,9	2,53
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	174,6	3,37
Kahdenväliset lainat	Sitoumus	Saldo	Korkotuotto
Kreikka	Ohjelma päättynyt	1,0	0,072
ERVM-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Irlanti	Ohjelma päättynyt	22,5	0,36
Portugali	Ohjelma päättynyt	24,3	0,39
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	46,8	0,75
EU-maksutasetuki*	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Latvia	Ohjelma päättynyt	0,7	0,01
Romania	Ohjelma päättynyt	2,4	0,04
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	3,1	0,05
IMF-rahoitustuki EU-maille**	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Kreikka***	1,6	11,2	0,059
Irlanti	Ohjelma päättynyt	0,0	0,000
Portugali	Ohjelma päättynyt	5,4	0,029
Kypros	Ohjelma päättynyt	0,7	0,004
Puola ****	Ohjelma päättynyt	0,0	0,000
Yhteensä	1,6	17,3	0,091

* maksettu = 2008 jälkeen annettu rahoitus; saldo = vielä takaisinmaksamaton määrä

** Suomen osuus IMF:n antamista lainoista tai Puolan ennakollisesta lainasta

*** Kreikalle myönnettiin 20.7.2017 uusi, n. 1,6 mrd. euron AIP-ohjelma (Approval in principle, AIP) IMF:stä, joka aktivoituu, jos sille asetetut ehdot täyttyvät. Ohjelma päättyy 31.8.2018.

**** Puola luopui luottolimitistä 3.11.2017. FCL-ohjelma (n. 7,7 mrd. euroa) oli ennakollista rahoitustukea. Puola ei tehnyt ohjelmasta nostoja.

Ohjelman päättyessä kesällä 2018 voidaan antaa lisää helpotuksia, jos sellaiset ovat tarpeen ja Kreikka on toimeenpannut ohjelman sovitusti. Jos näin käy, suurin vaikutus syntyy Suomen Pankin omistamista Kreikan velkakirjoista kertyneiden tuottojen palauttamisesta Kreikalle. Näitä tuottoja kertyy Suomen Pankille n. 58,67 milj. euroa.

[Euroalueen vakausmekanismeihin liittyvien riskien hallinta](#)

Lainaohjelmiin liittyvät taloudelliset vaikutukset, vastuut ja riskit Suomen valtiolle arvioidaan aina rahoitustukiohjelman hyväksymisen yhteydessä. Päätös rahoitustukiohjelmista tehdään aina yksimielisesti euromaiden kesken. Ohjelman alkamisen jälkeen riskiä rajaavat myös muut seikat. Kaikki lainan nimellisarvoon vaikuttavat päätökset ja toimet edellyttävät yksimielistä päätöksentekoa. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 125 artiklan mukaan jäsenmaat eivät voi ottaa vastatakseen toisensa velkoja. Tämän mukaisesti ei ole mahdollista kirjata tappioita lainan nimellisarvoa leikkaamalla. Riskien arvioinnissa huomioon voidaan ottaa myös, että kehittyneiden talouksien ajautuminen maksukyvyttömyyteen on historiallisesti tarkasteltuna erittäin harvinaista.

Vastuisiin liittyvää riskiä hallitaan rahoitustukiohjelman hyväksymisen jälkeen pääasiassa rahoitustuelle asetettavan ehdollisuuden avulla. Rahoitustuen ehtona olevien, talouden ja yhteiskunnan rakenteita tervehdyttävien uudistuksien edistymistä seurataan säännöllisillä väliarvioilla. Väliarvioiden tekemisestä vastaavat komissio ja EKP, tarvittaessa yhteistyössä IMF:n kanssa. Myös EVM:n edustaja osallistuu nykyisin väliarvioiden valmisteluun. Lainaeriä maksetaan ohjelman aikana ainoastaan sillä edellytyksellä, että ohjelmamaa toteuttaa sovitut välitavoitteet talouden uudistamiseksi (ehdollisuus).

Rahoitustukiohjelma kestää normaalisti kolme vuotta. Ohjelman päätyttyä ohjelmamaa on ns. ohjelman jälkeisessä valvonnassa, kunnes se on maksanut takaisin 75 % saamastaan rahoitustuesta. Ohjelman jälkeisen valvonnan puolivuositteisten raporttien yhteydessä arvioidaan myös riskiä sille, että ERVV-, ERVM- ja EVM-lainojen takaisinmaksu laiminlyödään.

Alhaiset korot vähentävät myös ohjelmamaiden saamien tukilainojen korkokustannuksia, mikä vähentää niiden takaisinmaksuun kohdistuvaa riskiä. ERVV:n ja EVM:n myöntämien tukilainojen korot olivat v. 2017 n. 0,95–1,20 % ja painotetut keskimääräiset laina-ajat 20–30 vuotta. Edulliset tukilainat ja ohjelmien ehdollisuuden edellyttämät uudistukset kohentavat ohjelmassa olevien maiden kilpailukykyä ja julkisen talouden kestävyyttä erityisesti keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Tämä parantaa maiden kykyä suoriutua lainojen takaisinmaksusta ja vähentää Suomen vastuisiin kohdistuvaa riskiä.

EVM:n ja sitä kautta euromaiden riskiä rajaa käytännössä se, että EVM:lla on etuoikeutetun velkojan asema suhteessa muihin velkoihin heti IMF:n jälkeen. Kahdenvälisillä ja ERVV-lainoilla ei ole vastaavaa asemaa.

Suomen valtio on saanut Kreikan toisen ohjelman ja Espanjan ohjelman osalta vakuudet rahoitustukeen liittyvän riskin rajaamiseksi. Vakuusjärjestelyn arvo vastaa 40 prosentin osuutta Suomen laskennallisesta lainaosuudesta. Suomen valtion saamien vakuuksien markkina-arvo oli 31.12.2017 n. 1,22 mrd. euroa. Euromääräisinä maksuina saadut vakuudet on sijoitettu korkean luottokelpoisuuden omaavien eurovaltioiden (Suomi, Hollanti, Itävalta ja Ranska) velkakirjoihin.

[Euroalueen vakausrakenteisiin liittyvien riskien arviointi](#)

EVM:lle, joka toimii omalla pääomalla, aiheutuvat mahdolliset tappiot katettaisiin ensin vararahastosta ja, jos tämä ei riitä, maksetusta pääomasta. EVM:n maksettu 80,55 mrd. euron osakepääoma on sijoitettu korkean luottoluokituksen arvopapereihin, joille kertyy aikaa myöten myös tuottoa, jota voidaan käyttää vararahaston kasvatamiseen. Jos nämä yhdessä eivät riitä, tappiot katetaan vaadittaessa maksettavasta pääomasta. Jos tappioita on katettu maksetusta pääomasta, voidaan yksinkertaisella enemmistöllä päättää maksetun pääoman palauttamisesta aikaisemmalle tasolle.

ERVV:n rahoitusrakenne puolestaan perustuu euromaiden sen varainhankinnalle antamiin takauksiin. Jos rahoitustukea saanut valtio ei maksa sovitusti ERVV:ltä saamaansa rahoitustukea tai sen korkoja takaisin, myös Suomi voisi joutua maksamaan ERVV:lle takausosuutensa mukaisesti, jotta ERVV voisi maksaa rahoittajilleen omien sitoumustensa mukaisesti. Lisäksi ERVV:n varainhankintastrategiaan liittyy operatiivisia riskejä sekä vastapuoli- ja markkinariskejä, jotka voivat toteutua osin myös riippumatta tuensaajavaltion maksukyvyistä.

Euroalueen kriisinhallinnasta aiheutuneita riskejä Suomelle voi arvioida eri tavoin. Yksi tapa on laskea eri rahoitusvälineisiin liittyviä kokonaisvastuita Suomen osalta ja arvioida, vaarantaisivatko ne Suomen julkisen talouden kestävyys, jos ne realisoituivat ääritapauksessa kokonaisuudessaan.

Toinen tapa Suomen vastuisiin liittyvien riskien arvioimiseksi on tehdä esimerkiksi olemassa olevan markkinainformaation perusteella skenaarioita eli oletuksia vastuiden lisäksi nykyisten ja potentiaalisten edunsaajavaltioiden maksuhäiriöiden todennäköisyydestä ja mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvosta saatavien uudelleen järjestelyssä.

Mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvon laskemiseksi täytyy tehdä yksinkertaistavia oletuksia esimerkiksi seuraavasti: 1) nykyisten ja mahdollisten tulevien kriisivaltioiden maksuhäiriön todennäköisyydeksi oletetaan keskimäärin 30 %, 2) maksukyvyttömyystilanteessa ERVV-rahoituksen alaskirjaukseksi oletetaan 40 % ja EVM:n osalta 10 %⁹¹. Lisäksi 3) rahoitustuen kokonaismääräksi oletetaan Irlannin, Portugalin

⁹¹ IMF ei ole joutunut realisoimaan alaskirjauksia sen nousevien talouksien kriisirahoituksesta sen ensisijaisen velkoja-aseman vuoksi ja näin ollen EVM:n kohdalla voisi olettaa kaavamaisesti 10 prosentin alaskirjausprosentin.

ja Kreikan ERVV-rahoitusohjelmien lisäksi koko EVM:n rahoituskapasiteetti eli yht. 700 mrd. euroa.

Näillä oletuksilla Suomen vastuisiin liittyvä mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvo ERVV:n ja EVM:n myöntämästä kriisirahoituksesta olisi n. 700 milj. euroa. Jos maksukyvyttömyyden todennäköisysoletus nousee 50 prosenttiin, kasvaa Suomen vastuisiin liittyvä mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvo n. 1,2 mrd. euroon. Esitetty riskiarvio on vain suuntaa antava ja pitkälle yksinkertaistettu. Siihen liittyy paljon epävarmuutta. Esimerkiksi oletetut maksukyvyttömyyden todennäköisyydet saatavat joko ali- tai yliarvioida riskejä. Maksukyvyttömyyden todennäköisyyden laskentaan vaikuttaa myös odotettu alaskirjausprosentti. Jos jälkimmäinen muuttuu, vaikuttaa se myös edelliseen. Lisäksi mahdolliset tappiot eivät realisoituisi kertaluonteisesti vaan pitkän ajanjakson kuluessa.

Kreikan ohjelmaan liittyviä riskejä rajaa myös se, että Kreikan lainojen takaisinmaksut alkavat kahdenvälisen lainan osalta vasta v. 2020, ERVV-lainojen osalta v. 2023 ja EVM-lainojen osalta v. 2034. Lainaehdot ovat jo nyt hyvin edulliset, koska pitkien laina-aikojen lisäksi myös lainakorot ovat alhaisia. Lainojen korot vastaavat AAA-luokituksen omaavan maan rahoituksen hintaa.

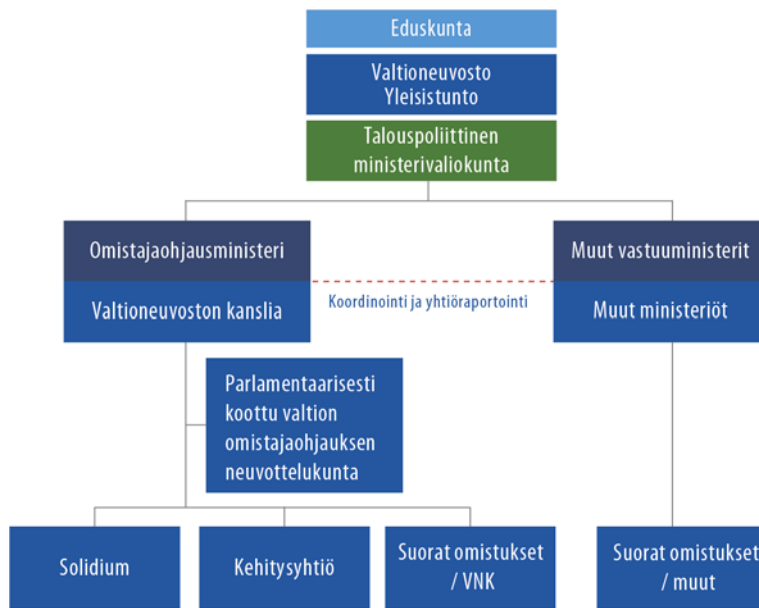
3.3 Valtion yhtiöomistus

Tässä kappaleessa kuvataan valtion yhtiöomistusta ja omistajapolitiikkaa yleisellä tasolla. Tarkempi selvitys valtion omistajaohjauksesta, ml. yritysvastuu, palkitseminen ja hallitusvalinnat, valtio-omistuksen taloudellisesta kehityksestä sekä kuvaukset valtio-omisteisista yhtiöistä on esitetty vuosikertomuksen liitteessä 4.

3.3.1 Omistajaohjaus

Valtion omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen ensisijaisia tavoitteita ovat yhtiöiden kehittäminen omistajan keinoin, omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukeminen ja vastuullisuuden edistäminen. Valtion omistajaohjaus ja -politiikka perustuvat hallitusohjelmaan, jossa linjataan keskeiset tavoitteet ja periaatteet hallituskaudelle. Valtioneuvoston periaatepäätös omistajapolitiikasta puolestaan linjaa omistajaohjauksen jatkuvan toiminnan periaatteet ja toimintatavat. Viimeisin [periaatepäätös Tase töihin – Kasvua luovaa omistajapolitiikkaa](#) julkistettiin 13.5.2016. Sen mukaisesti valtion omistaminen on yhteiskunnan aktiivisen uudistamisen väline.

Kuvio 33. Valtion omistajaohjaus



Valtion toiminta yhtiöomistajana perustuu lakiin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007). Laki muutettiin vuoden 2017 alusta siten, että aiempien 100 prosentin ja 50,1 prosentin vähimmäisomistusrajojen rinnalle otettiin käyttöön 33,4 prosentin raja. Kertomusvuonna Neste Oyj:n ja Vapo Oy:n vähimmäisomistusrajoja laskettiin 50,1 prosentista 33,4 prosenttiin.

Kertomusvuonna selvitettiin Altia Oyj:n listautumista pörssiin. Listautuminen päätettiin toteuttaa maaliskuussa 2018, jonka myötä valtion omistusosuus laski 36,2 prosenttiin. Valtion omistamia Neste Oyj:n osakkeita lahjoitettiin eduskunnan aloitteesta Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiölle (Itla) 50 milj. euron arvosta Suomen itsenäisyyden 100-vuotisjuhlan johdosta. Lahjoituksen johdosta valtion omistusosuus laski alle 50 prosentin.

Valtion omistajaohjaus perustuu corporate governancen eli hyvän hallintotavan noudattamiseen. Sääntely on pidettävä erillään omistajuudesta kaupallisissa yhtiöissä. Samoin yhtiön omistajan, hallituksen ja toimivan johdon vastuiden ja oikeuksien rajat eivät saa hämärtä. Keskeisiä omistajaohjauksen välineitä ovat hallitusvalinnat, omistajan panostukset yhtiöiden johtamisresursseihin ja johdon sitouttamiseen, hyvän hallintotavan kehittäminen sekä itsenäinen yhtiöanalyysi ja omistajastrategian valmistelu, jossa huomioidaan myös yritysvastuu ja yhteiskunnallinen kestävyys.

Valtion yhtiömuotoinen omistaminen jakautui kertomusvuoden päättyessä 69 yhtiöön, joista 36 oli kaupallisin perustein toimivia yhtiötä ja 33 erityistehtävayhtiöitä (ks. Liite 4 Valtion yhtiöomistus).⁹²

⁹² Tässä yhteydessä ei käsitellä valtion liikelaitosten (Metsähallitus ja Senaatti-kiinteistöt) ja eri hallinnonalojen virastojen yhtiömuotoisia omistuksia, eikä myöskään valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen (esim. Valtion eläkerahasto) osakeomistuksia.

Kaupallisten yhtiöiden omistajaohjauksesta (ml. pörssiyhtiöt Finnair Oyj, Fortum Oyj ja Neste Oyj) vastaa valtioneuvoston kanslia. Valtion täysin omistama sijoitusyhtiö Solidium Oy vastaa kahdentoista vähemmistöomistetun pörssiyhtiöomistuksen omistajaohjauksesta. Erityistehtävayhtiöiden omistajaohjauksesta vastaavat pääsääntöisesti muut ministeriöt. Muut valtionyhtiöt, hallinnonalojen virastot ja liikelaitokset huolehtivat omistamiensa yhtiöiden omistajaohjauksesta.

Finavia Oyj:n omistajaohjaus siirrettiin huhtikuussa 2017 valtioneuvoston kansliaan liikenne- ja viestintäministeriöstä. Finavia Oyj:n lennonvarmistusliiketoiminta eriytettiin omaksi erityistehtävayhtiöksi (Air Navigations Services Finland Oy), jonka omistajaohjauksesta vastaa liikenne- ja viestintäministeriö. Governia Oy:n tytäryhtiö Cinia Oy siirrettiin valtion suoraan omistukseen ja yhtiön omistajaohjaus siirrettiin liikenne- ja viestintäministeriölle. Maakuntien tieto- ja viestintätekniikan palvelujen palvelukeskusyhtiöksi perustettiin Vimana Oy, jonka omistajaohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö.

Governia Oy:tä pääomitettiin 8,2 milj. eurolla v. 2017 liittyen Pietarin Suomi-talon hankintaan. Hankinta toteutettiin keväällä 2018.

Periaatepäätöksen linjauksen mukaisesti omistajaohjauksen tueksi ja eduskunnan roolin vahvistamiseksi on perustettu omistajaohjauksen parlamentaarinen neuvottelukunta. Sen tehtävä on käsitellä neuvoa-antavasti valtion yhtiöomistuksen toimintapolitiikkaa, omistajaohjauksen toimintaperiaatteita ja eduskuntavaltuuksien rajoja yleisellä tasolla koskevia kysymyksiä. Neuvottelukunnan vastuulle eivät kuulu yhtiökohtaiset asiat.

Omistajan asettamat hallintoneuvostot ovat yhdeksässä yhtiössä ja yhtiöiden asettamat neuvottelukunnat neljässä yhtiössä.

3.3.2 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Valtion yhtiöomistuksien kautta syntyvä kansantaloudellinen ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus on merkittävää salkussa olevien yhtiöiden lukumäärän ja niiden taloudellisen painoarvon vuoksi. Omistajapolitiikan lähtökohtana on yhteiskunnallisesti ja liike-taloudellisesti kestävä tulos. Tähän liittyy olennaisena osana myös valtion mahdollistajan rooli silloin, kun yhteiskunnallisesti merkittävät hankkeet eivät käynnisty tai muutoin toteudu ainoastaan yksityisen sektorin toimesta.

Yhteiskunnallisesta merkittävydestä huolimatta valtio on kaupallisissa yrityksissä yksi omistaja muiden joukossa. Valtio ei johda yrityksiä ja niiden liiketoimintaa, eikä muita poliittisia tavoitteita tai sääntelyä pidä sekoittaa omistajuuteen. Kaikkien valtio-omisteisten ja Solidium Oy:n omistamien yhtiöiden liikevaihto v. 2017 oli yht. n. 86,6 mrd. euroa (v. 2016: 79,8 mrd. euroa). Ne työllistivät yht. 216 000 työntekijää (v. 2016: 210 000 työntekijää). Vuoden 2017 tuloksista ne maksoivat valtiolle ja Solidium Oy:lle

osinkoa ja pääomanpalautusta 1,4 mrd. euroa (v. 2016: 1,6 mrd. euroa). Valtio-omisteiset yhtiöt maksoivat ja tilittivät veroja yht. 7,9 mrd. euroa. Valtion suoran salkun osakemyyntitulot vuosina 2010–2017 ovat yht. n. 431 milj. euroa. Solidium Oy:n osakemyyntitulot vuosina 2010–2017 ovat yht. n. 3,8 mrd. euroa.⁹³

Valtion kaikkien yhtiöomistusten yhteenlaskettu arvo on n. 33 mrd. euroa. Pörssiomistusten markkina-arvo vuoden 2017 lopussa oli n. 24 mrd. euroa (v. 2016: 19 mrd. euroa), joka vastaa n. 9 % Helsingin pörssin markkina-arvosta (v. 2016: 7 %). Tästä valtion suoran pörssiomistuksen osuus oli 15 mrd. euroa (v. 2016: 12 mrd. euroa) ja Solidium Oy:n omistuksien osuus 9 mrd. euroa (v. 2016: 8 mrd. euroa). Listaamattomien yhtiöiden arvo vuoden lopussa oli 10 mrd. euroa (v. 2016: 10 mrd. euroa).

Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n Ekokem Oy:n myynnistä saamilla varoilla perustettiin v. 2017 SoteDigi Oy kehittämään sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisia asiakas- ja potilastietojärjestelmäratkaisuja sekä muita digitaalisia ratkaisuja. Vake toteutti sille periaatepäätöksessä määritettyä tehtävää, joka on irrotettujen pääomien käyttäminen uuden yritystoiminnan synnyttämisessä, tulevaisuuden salkkuyhtiöiden pääomaraken-teen vahvistaminen ja yritysjärjestelyiden tehokas toteuttaminen. Varsinaiset Vaken perustamistoimet ja toimintapolitiikan vahvistaminen on toteutettu keväällä 2018.

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvataan yhtiökohtaisesti liitteessä 4.

3.4 Kuntatalous

3.4.1 Kuntatalouden ohjaus

Kuntatalousohjelma laaditaan osana julkisen talouden suunnitelmaa ja valtion talousarvioesityksen valmistelua valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä.

Kuntatalousohjelmassa arvioidaan kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa sekä perustuslaissa turvatun rahoitusperiaatteen toteutumista. Lisäksi ohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä esitetään arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin.

Syksyn 2015 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä asetetun rahoitusasematavoitteen mukaan kuntatalouden alijäämä saa olla korkeintaan puoli prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon v. 2019. Maaliskuussa 2018 näyttää siltä, että paikallishallinto on saavuttamassa tämän rahoitusasematavoitteen. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä v. 2019 on 1,0 mrd. euroa, joka on 0,4 % suhteessa kokonaistuotantoon.

⁹³ Ks. liite 4 luku 1 Avainluvut ja luku 9 Pörssisalkun kehitys.

Rahoitusasemataavoitteen saavuttamiseksi hallitus asetti myös sitovan euromääräisen menorajoitteen, jolla rajoitetaan valtion toimenpiteistä kuntatalouden toimintamenoihin aiheutuvaa painetta. Syksyn 2015 julkisen talouden suunnitelmassa hallitus päätti, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on 520 milj. euroa kuntatalouden toimintamenoja alentava v. 2019. Kevään 2017 julkisen talouden suunnitelmassa menorajoitteen tasossa otettiin v. 2019 lähtien huomioon maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutus. Muutosten jälkeen kuntatalouden menorajoite oli vuoden 2019 tasolla -450 milj. euroa. Maakunta- ja sote-uudistuksen takia tämä taso ei ole kuitenkaan vertailukelpoinen syksyllä 2015 asetun tavoitteen kanssa. Hallitus päätti heinäkuussa 2017, että maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantulo siirretään v. 2020 alkuun. Uudistuksen voimaantulon siirtyminen on otettu huomioon menorajoitteessa kevään 2018 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä. Kuntatalouden menorajoite on vuoden 2019 tasolla 830 milj. euroa.

Valtio ei voi pelkästään omin toimin taata kuntatalouden tasapainottumista. Kehitysarvioon sisältyvien hallituksen kuntataloutta vahvistavien toimien vaikutus riippuu myös siitä, miten kunnat ja kuntayhtymät käyttävät mahdollisuutta säästöihin. On olemassa riski, että toimenpiteiden säästövaikutus jää kehitysarviossa oletettua pienemmäksi, jolloin rahoitusaseman saavuttaminen vaarantuu. Kuntakenttä on toisaalta sopeuttanut viime vuosina toimintaansa ja toimintamenojen kasvu on ollut maltillista.

Kuntalaissa (410/2015) kuntia ja kuntayhtymiä ohjataan kohti ennakoivampaa ja kokonaisvaltaisempaa taloudenhoitoa mm. tiukentamalla alijäämien kattamista koskevaa sääntelyä sekä ulottamalla alijäämän kattamista ja arviointimenettelyä koskeva sääntely myös kuntayhtymiin. Kuntalain taloussäännökset ulottuvat vuodesta 2017 lähtien koko kuntakonserniin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi keväällä 2018 tarkastuksen kuntatalouden ohjauksen toimivuudesta (tarkastuskertomus 6/2018⁹⁴). Tarkastuksen perusteella kuntatalouden ohjausjärjestelmä on pääosin toimiva. Kuntatalouden ohjausta uudistettiin v. 2015, kun otettiin käyttöön kuntatalousohjelma, kuntatalouden rahoitusasematavoite ja kuntatalouden menorajoite. Tarkastusvirasto pitää näitä uudistuksia oikeasuuntaisina. Tarkastusviraston mukaan kuntatalouden ohjausta kuitenkin hankaloittaa se, että kuntalaissa säädetyt raja-arvot yksittäisen kunnan vakavaraisuudelle perustuvat kuntien kirjanpidon mukaisiin käsitteisiin, kun taas kuntatalouden rahoitusasematavoite perustuu kansantalouden tilinpidon käsitteisiin. Tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö parantaisi edelleen kuntatalouden ohjauksen tietoperustaa ja lisäisi tiedon avoimuutta. Lakiuudistusten kuntiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia tulisi arvioida paremmin, ja arvioiden toteutumista tulisi myös seurata jälkikäteen. Tarkastuskertomuksessa esitetyt näkökohdat otetaan huomioon kehitettäessä kuntatalouden ohjausta.

⁹⁴ Kuntatalouden ohjaus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 6/2018.

3.4.2 Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino

Kunnat ja kuntayhtymät ovat jatkaneet toimintansa sopeuttamista. Vuonna 2017 kuntien toimintakate vahvistui 0,9 %. Käyttötalouden menot⁹⁵ vähenivät, mutta käyttötulojen heikko kehitys huononsi kokonaisuutta.

Taulukko 31. Kuntien talouden muutos vuosina 2016–2017, mrd. euroa (ilman kuntayhtymiä)

	Tilinpäätös 2016	Tilinpäätös- arvio 2017	Muutos, mrd. euroa	Muutos, %
Toimintakate	-28,44	-28,17	-0,27	-0,9
Verotulot	21,99	22,42	0,43	2,0
Valtionosuudet, käyttötalous	8,79	8,50	-0,29	-3,3
Verorahoitus yht.	30,78	30,92	0,14	0,5
Rahoituserät, netto	0,35	0,45	0,10	28,0
Vuosikate	2,70	3,20	0,51	18,7
Poistot	2,11	2,14	0,02	1,2
Vuosikate – poistot	0,58	1,07	0,48	
Nettoinvestoinnit	-2,44	-2,40	-0,04	-0,6
Vuosikate – nettoinvestoinnit	0,26	0,80	0,55	
Lainakanta	16,09	15,99	-0,10	-0,6
Rahavarat	4,2	4,5	0,40	9,5
Veroprosentti, painotettu	19,89	19,92		0,03 %- yksikköä

Kuntaverotusta on edelleen jouduttu kiristämään tulorahoituksen vahvistamiseksi. Kaikkiaan 46 kuntaa korotti kunnallisveroa, mutta verotulojen suhteellinen kasvu oli kuitenkin vähäinen.

Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta kasvoi 200 milj. eurolla n. 18,2 mrd. euroon.

Koko kuntatalouden (kunnat ja kuntayhtymät) tasolla kirjanpidollinen tulos parantui selvästi. Tämä johtui suurelta osin toiminnan tehostumisesta. Tulos oli v. 2017 n. 1,3 mrd. euroa.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit pysyivät edellisvuoden tasolla, mutta toiminnan rahavirta⁹⁶ riitti koko kuntatalouden tasolla kattamaan 3,3 mrd. euron nettoinvestointikulut ml. poistot.

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä kääntyi laskuun parin viime vuoden nousumisen jälkeen. Vuoden 2017 tilinpäätösarvion perusteella tällaisia kuntia oli seitsemän.

⁹⁵ Vastaa toimintakatetta.

⁹⁶ Vuosikate + satunnaiset erät, netto + tulorahoituksen korjauserät

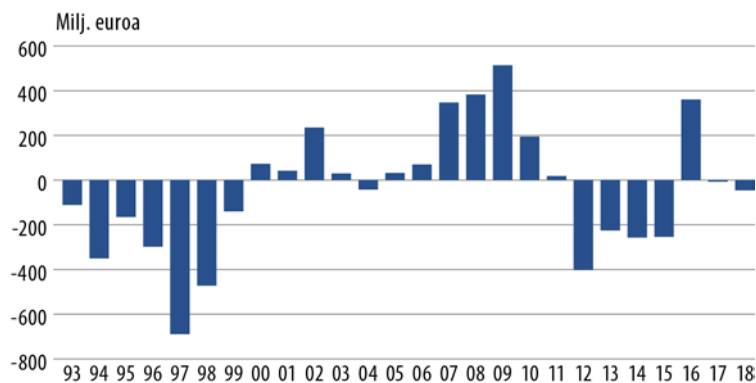
Heikon talouden kuntien määrän lasku vuoteen 2016 verrattuna aiheuttanee sen, että uusia kriisikuntia konsernikriteerien johdosta ei olisi tulossa menettelyyn. Kuntatalouden parantuneiden näkymien vuoksi on myös oletettavaa, että arviointimenettelyyn tulee lähivuosina vain muutamia kuntia.

3.4.3 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet

Kuntien valtionapuihin kohdistettiin kaikki hallinnonalat mukaan lukien määrärahoja yht. 10,3 mrd. euroa, mikä oli n. 817 milj. euroa vähemmän kuin v. 2016. Valtionapujen alenemiseen vaikuttavat useat tekijät, joista merkittävimmät ovat perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirto kunnilta Kelalle sekä kilpailukyksopimukseen liittyvät valtionosuuden vähennykset.⁹⁷

Vuoden 2017 talousarvioesityksessä valtion toimenpiteiden arvioitiin vahvistavan kuntataloutta 39 milj. eurolla. Alla on havainnollistettu valtion toimenpiteiden arvioitua vaikutusta kuntatalouteen vuosina 1993–2017.

Kuvio 34. Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen 1993–2017 (verrattuna edellisen vuoden talousarvioon)



Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen osoitettiin valtion vuoden 2017 talousarviossa 8,6 mrd. euroa, missä oli vähennystä vuoden 2016 varsinaiseen talousarvioon n. 389 milj. euroa. Keskeisimmät valtionosuutta vähentävät tekijät olivat kuntien ja valtion välillä kustannusneutraali perustoimeentulotuen siirron 331 milj. euron valtionosuuden vähennys ja kilpailukyksopimukseen liittyvä 356 milj. euron vähennys. Peruspalvelujen valtionosuuteen ei tehty indeksikorotusta vuodelle 2017. Valtionosuutta puolestaan lisäsi mm. 395 milj. euron verotulomenetysten kompensatio. Kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti oli 25,23.

Kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähennettiin sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä varhaiskasvatuksessa. Suurimmat menosäästöt on tarkoitus saada omais- ja perhehoidon kehittämisestä sekä alueellisen erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostamisesta.

⁹⁷ Ks. Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta 2019–2022 (VNS 1/2018 vp), taulukko 13. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut.

3.5 Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Työeläkelaitokset (mm. yksityiset eläkeyhtiöt, Keva ja Valtion Eläkerahasto) ovat osa julkista taloutta ja ne huolehtivat työeläketurvan rahoittamisesta. Eläketurvakeskuksen arvion mukaan eläkevastuiden suuruus v. 2015 (2,5 prosentin diskonttokorolla laskettuna) oli 722 mrd. euroa. Työeläkerahastot ovat varautuneet tulevien eläkkeiden maksuun kumulatiivisilla ylijäämillä, jotta pitkällä aikavälillä niiden talous olisi kestäväällä pohjalla. Työeläkelaitosten rahoitusasemaan pitkällä aikavälillä vaikuttavat työllisyyden, ansiotason ja sijoitustuottojen kehitys. Työeläkemenot ovat nopeassa kasvussa, sillä eläkeläisten määrä kasvaa arviolta 175 000 henkilöllä kuluvan vuosikymmenen aikana. Eläkemenoja kasvattavat lisäksi indeksikorotukset ja keskimääräisen eläketason nousu, koska alkavat eläkkeet ovat maksussa olevia eläkkeitä suurempia.

Vuonna 2017 työeläkelaitosten ylijäämä supistui 0,9 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Ylijäämän pidempään jatkunut supistuminen johtuu ennen kaikkea eläkemenojen kasvusta. Myös palkkasumman kasvu on ollut hidasta, mikä on näkynyt eläkemaksutulojen kehityksessä. Lisäksi työeläkelaitosten kansantalouden tilinpidon mukaiset korkotulot ovat alhaiset matalan korkotason vuoksi.

Muut sosiaaliturvarahastot sisältävät lähinnä perussosiaaliturvasta vastaavan Kelan ja ansiosidonnaisesta työttömyysvakuutuksesta vastaavan Työttömyysvakuutusrahaston. Kelan menot rahoitetaan valtion budjetista, työntajilta ja työntekijöiltä perittävistä sosiaalivakuutusmaksuista sekä vähäiseltä osin kunnilta. Ansiosidonnainen työttömyysvakuutus rahoitetaan palkansaajilta ja työnantajilta perittävillä työttömyysvakuutusmaksuilla, valtionosuuksilla sekä pieneltä osin työttömyyskassojen jäsenmaksuilla.

Vuonna 2017 muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema oli 0,3 % ylijäämäinen suhteessa bruttokansantuotteeseen, mikä johtuu työttömyysmenojen supistumisesta sekä vuoden 2016 alussa tehdystä työttömyysvakuutusmaksun korotuksesta.

Sosiaaliturvaetuudet, -avustukset ja sairaanhoitokorvaukset olivat n. 20 % suhteessa bruttokansantuotteeseen v. 2017, kun ennen finanssikriisiä v. 2007 suhdeluku oli n. 15 %. Rasituksen kasvu johtuu väestön ikääntymisestä johtuvasta eläkemenojen kasvusta sekä pitkään kestäneestä heikon talouskehityksen aikakaudesta.

4 Valtiovarain controller -toiminnon lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä

Lausuman tarkoitus ja oikeudellinen perusta

Valtiovarain controller -toiminto varmistaa valtioneuvostolle valtion talousarviosta annetun lain 24 f §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti, että hallituksen vuosikertomukseen otettavat valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset antavat talousarviolain 18 §:ssä säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Valtiovarain controller -toiminto antaa tietojen arvioinnin ja varmistuksen johdosta sisäisen valvonnan menettelyihin kuuluvan lausuman vuodelta 2017 annettavasta hallituksen vuosikertomuksesta.

Lausuman antamisen perustana olevat menetelmät

Hallituksen vuosikertomuksen sisältämien tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä on arvioitu 12.4.2017 annetun valtiovarain controller -toiminnon ohjeen ([VM/778/00.00.00/2017](#)) mukaisesti.

Valtiovarain controller -toiminnon käytettävissä ovat olleet valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman valtion keskuskirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastuksen alustavat havainnot. Valtiovarain controller -toiminnossa on myös tarkastettu, että tilinpäätös on laadittu sitä koskevien säännösten mukaisesti.

Valtiovarain controller -toiminnossa on varmistettu, että hallituksen vuosikertomukseen otetut valtion liikelaitosten ja rahastojen tilinpäätöslaskelmat perustuvat vahvistettuihin ja ulkopuolisten tilintarkastajien tarkastamiin tilinpäätöksiin.

Valtion tilinpäätöstä, valtiontaloutta ja valtion taloudenhoitoa koskevat tiedot

Hallituksen vuodelta 2017 annettava vuosikertomus ja sen liitteet 1 ja 2 antavat oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista ja taloudellisesta asemasta sekä valtion taloudenhoidosta ja antaa kokonaisuutena kohtuullisessa määrin oikeat ja riittävät tiedot tuloksellisuuden pääasiallisesta kehityksestä.

Tilinpäätös on laadittu säännösten ja määräysten mukaisesti eikä se sisällä olennaisia virheitä tai puutteita.

Valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökset ovat vahvistettuja ja ulkoisten tilintarkastajien tarkastamia. Tilinpäätöstietojen oikeellisuuteen ja riittävyteen ei ole tilintarkastuksissa esitetty huomautuksia.

Hallituksen vuosikertomuksessa ovat laskelmat talousarviotalouden, valtion liikelaitos-konsernien ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuotoista ja kuluista sekä taseesta ja taseen ulkopuolisista vastuista (valtionalouden kokonaislaskelmat). Kokonaislaskelmien tieto on informatiivista, laskelmat on laadittu em. yksiköiden virallisten tilinpäätösten perusteella, mutta ne ovat tilintarkastamattomia.

Laskelmat antavat kattavamman kokonaiskuvan valtioneuvoston ohjausvallan alaisen valtionalouden alijäämästä ja varallisuusasemasta kuin pelkkä valtion tilinpäätös. Numerotiedot ja niitä täydentävä laskelmien analyysi koskee toistaiseksi vasta muutamaa vuotta, eivätkä analysointi- ja arviointimenetelmät vielä ole vakiintuneita. Valtion kokonaislaskelmien analyysi ei voi noudattaa yritysten tilinpäätösanalyysimenetelmiä, sillä esimerkiksi tunnuslukuja ei voida tulkita samoilla periaatteilla. Laskelmien käytettävyys, hyödyllisyys ja kohderyhmät pystytään arvioimaan vasta pidemmän ajan kuluessa, jolloin määrittävät myös tarkemmat sisältötavoitteet analyysitiedoille.

Valtion taloudellisten vastuiden ja riskien raportointia on laajennettu edellisvuodesta, erityisesti takausvastuita ja Euroalueen vakauden hallintaa koskevaa tietoa on lisätty.

Hallituksen vuosikertomuksen kertomusosassa esitetyt tiedot ja arviot valtionalouden ja julkisen talouden tilasta täydentävät valtion tilinpäätöksen antamaa kuvaa valtion taloudellisesta asemasta.

[Valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitystä koskevat tiedot](#)

Hallituksen vuosikertomuksessa ja liitteessä 1 olevat tiedot antavat kokonaisuutena riittävän kattavat tiedot vuoden 2017 talousarviossa esitettyjen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista.

Kaikki ministeriöt ovat raportoineet talousarvion pääluokkaperustelujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen yhtenäistä arvosana-asteikkoa käyttäen ja esittäneet taulukossa myös lyhyet perustelut arvioinneilleen. Ministeriöt ovat tehneet arvioinnin itsearviointina, joten arviointi on subjektiivista ja arvosana-asteikon soveltaminen vaihtelee. Kaikkia vuoden 2017 toteumatietoja ei vielä ole ollut käytettävissä, joten tuloksellisuuden raportointi ja vaikuttavuuden arviointi on perustunut osin ennakkotietoihin.

Vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen raportoinnin ja arvioinnin onnistuminen riippuu myös tavoiteasetannasta. Jos tavoitteet ovat lähinnä tekemisen kuvailua, niiden toteutumisen raportoinnista tulee helposti toimenpiteiden luettelointia. Tavoitteiden asiantaata valtion talousarvioissa tulee kehittää siten, että toteutumisen arviointiin on nykyistä paremmat mahdollisuudet, ja arviointi voisi nykyistä enemmän perustua indikaattoreihin.

Toimintaympäristön muutosten ja riskien tarkastelu on esittämistavan yhtenäistämisen vuoksi edelleen selkeytynyt edellisvuodesta, mutta raportointi on vielä sisällöltään

vaihtelevaa ministeriöiden välillä. Edelleen tulee kehittää riskien määrittelyä sekä niiden kytkemistä hallinnonalan toimintaan ja tuloksellisuuteen.

Hallituksen vuosikertomuksen tietosisällön lisääntyminen on johtanut kertomuksen ja sen liitteiden sivumäärän suhteellisen voimakkaaseen kasvuun. Vuosikertomustekstien esittämistyylin tiivistäminen, yhtenäistäminen sekä toiminnan ja tekemisen kuvailujen vähentäminen ovat edelleen tarpeen.

[Valtion yhtiöomistusta koskevat tiedot](#)

Liitteessä 4 oleva valtioneuvoston kanslian kertomus valtion yhtiöomistuksesta ja siinä esitetyt tiedot täydentävät osaltaan kertomusosassa esitettyä kuvaa valtion yhtiöomistuksesta.

Liitteen 4 tiedot perustuvat julkisesti saatavissa olevaan aineistoon. Siinä esitetyt tunnusluvut on laskettu valtioneuvoston kansliassa ja ne saattavat poiketa yhtiöiden esittämistä tunnusluvuista.

[Aikataulu ja valmisteluprosessi](#)

Kertomuksen aikataulu on viime vuosina vakiintunut huhtikuun loppupuolelle, jotta eduskunta ehtisi käsitellä kertomuksen kevätistuntokaudella. Nykyisellä tuotantotavalla merkittävä aikataulun tiivistäminen ei ole mahdollista. Esim. kokonaislaskelmat voidaan laatia vasta tilinpäätöstietojen perusteella.

Valmisteluaikatauluun liittyväksi riskiksi on tunnistettu, että tietosisältöön voi jäädä epäyhtenäisyyksiä kertomuksen eri osien tai eri kieliversioiden välillä. Käännös on teetetty ulkopuolisessa käännöstoimistossa, eikä sitä ole tarkastettu valtioneuvoston sisäisen kieliasiantuntijan toimesta.

Hallituksen vuosikertomuksen valmistelusta on vastannut toimituskunta, joka antoi marraskuussa ministeriöille ohjeet valmistelusta ja on käsitellyt ministeriöissä tuotetut tekstit sekä pyytänyt ministeriöiltä täydennyksiä ja tarkistuksia. Toimituskunta on työskennellyt valtioneuvoston kanslian johdolla. Valtiovarain controller -toiminto on osallistunut ohjeiden valmisteluun ja ministeriöiden tuottamien ehdotusten käsittelyyn jo valmistelun aikana sen varmistamiseksi, että kertomus antaa talousarviolain 18 §:ssä säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot.

Helsingissä 16 päivänä huhtikuuta 2018

Valtioneuvoston apulaiscontroller Esko Mustonen

Neuvotteleva virkamies Mikko Saarinen



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-287-558-7 PDF
ISBN: 978-952-287-559-4 nid.
ISSN: 2489-8015 PDF
ISSN: 2489-6993 nid.